

芬蘭國會監察使制度與運作

李文郎

(國立政治大學中山所博士生)

摘要

芬蘭是全世界第二個採行國會監察使制度的國家，從一九二〇年開始施行至今。在芬蘭，國會監察使具有專業性、獨立性和公正性的崇高地位，和司法總長同樣扮演最高「法律守護者」的角色。二〇〇〇年三月一日開始實施的芬蘭新憲法，更賦予國會監察使新的地位、職責和義務，顯示出國會監察使在芬蘭政治制度中的重要性。本文主要在探討芬蘭國會監察使之制度設計，以及實際運作之情形，藉以分析其制度之特點。

關鍵詞：國會監察使、監察使、監察制度、芬蘭

* * *

壹、前言

世界各國監察制度大致可區分為三種類型：一是國會監察使制度。以瑞典、芬蘭等國為代表，均經國會同意產生，一任四年，且得連任；二是獨立設置的監察院。中華民國、波蘭、大韓民國，均設置獨立的監察院（南韓稱之為「監查院」），但位階與職掌則相異；三是由審計長兼任「公共申訴督察長」（即監察長）。此係以色列所設置的特別制度。^①西方國家的監察機關大多隸屬於國會之下，採國會監察使（Parliamentary Ombudsman）制度者，約占三分之二。^②瑞典於一八〇九年創立國會監察使

註① 周陽山，「監察權獨立 擺脫立法、行政掌控」，聯合新聞網（台北），民國 91 年 6 月 20 日，<<http://archive.udn.com/2002/6/20/news/opinion/public-forum/872315s.html>>。

註② Ombudsman 在瑞典文裡原意為「代表」（representative），其意義為負責照顧他人權益的人或「接受抱怨的人」（umbodhsmadr），目前 Ombudsman 已成爲國際通用的字彙，通常專指隸屬於國會之下的監察官員，因此稱爲國會監察使（Parliamentary Ombudsman）。在北歐國家的傳統，國會監察使視爲公職，代表國會監督政府行政，獨立行使監察權，並向國會提出報告，爲民主制度中最高監察機關。Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997 (English Summary) (Helsinki: Office of Parliamentary Ombudsman, 1998), p. 9; 監察院國際事務小組編印，監察院國際事務工作紀要——九九四至二〇〇一（台北：監察院出版，民國 91 年），頁 3、159、97。

制度，是西方監察制度的濫觴，而芬蘭也在一九一九年設立國會監察使，並於一九二〇年正式施行，是全世界第二個實施監察制度的國家。

芬蘭在一九一七年獨立，憲法在一九一九年七月十七日頒佈生效。該國憲法規定，國家立法權由國會和總統共同行使，是典型的半總統制（semi-presidential system）。雖然總統是國家元首，擁有任命內閣總理、掌管外交、統帥三軍等實權，每六年選舉一次。但是芬蘭的政治決策基礎在代議民主，國會才是最高的權力機關，國會的權力包括立法、審查國家年度預算、批准國際條約等。芬蘭在一九九九年七月三十一日進行憲政改革，國會通過新憲法，並在二〇〇〇年三月一日正式實施。^③新憲法向議會內閣制修正，加強了國會和政府內閣在國家政治的作用，而削減總統的部分權力。芬蘭國會稱為「Eduskunta」（源於瑞典文），採一院制，是國家最高權力機關和立法機關，由選民直接選舉的二百名議員組成，任期四年。新憲法中，國會監察使除了被賦予新的地位，取代自一九一九年以來的規定外，也詳細規定國會監察使的任命程序、資格、任期，以及國會監察使的責任、義務與司法總長（Chancellor of Justice）的責任分工，^④對政府閣員的控訴程序等。最特別的規定是總統的非法官方行為，正式成為國會監察使監督的對象；另外新憲法實施之前，只有彈劾法院（High Court of Impeachment）可以在國會監察使任期屆滿前免除其職務，^⑤但是在新憲法中則增訂，如果有「非常重大之理由」（extremely weighty reasons），國會在得到國會憲法委員會（Constitutional Law Committee of Parliament）至少三分之二的投票支持下，^⑥也可以在國會監察使任期未屆滿前免除其職務。^⑦再者，配合新憲法的規定，在二〇

註③ 芬蘭一九九九年新憲法條文請參閱“The Constitutional of Finland,” <<http://www.om.fi/constitution/index.htm>>。

註④ 芬蘭的Chancellor of Justice一職，國內學界一般譯為「法務總長」、「司法總監」或「司法大臣」，本文譯為「司法總長」。

註⑤ 依照芬蘭憲法第一百零一條之規定，目前彈劾法院負責審理總統、政府閣員、司法總長、國會監察使、最高法院或最高行政法院法官違法瀆職之控訴；彈劾法院的成員包括：最高法院院長（擔任主席）、最高行政法院院長、三位最資深的上訴法院院長，以及全國選出的五位成員，任期四年。

註⑥ 依照芬蘭憲法第三十五條、第一百一十四條第二項之規定，國會憲法委員會是國會所設的常設委員會之一，委員至少應有十七位，原則上委員會的法定出席人數是委員總數的三分之二以上。除非有特別規定，例如對政府閣員、司法總長和國會監察使的違法公務行為之討論，必須有全體委員之出席。其任務主要有四項：（一）有關於芬蘭憲法的法案、選舉法案和政黨或芬蘭人公民權或歐蘭島自治的法案，必須先交付該委員會做成報告後，再送交國會全體大會做最後決定。（二）檢視法律的合憲性：對於有爭議的法案，憲法委員會必須決定是否合憲？假如法案和憲法矛盾，該委員會會做成一個意見，給其他委員會參考，一般而言，憲法委員會的意見具有絕對的拘束力。（三）憲法委員會負責檢視政府、司法總長和國會監察使的年度報告，並做成建議。（四）假如有關政府閣員被彈劾的案件是由國會主動調查或國會監察使調查的案件，憲法委員會必須負責檢視這些案件，並做成報告供國會全體大會做最後決定。“Tasks of Constitutional Law Committee,” <<http://www.eduskuna.fi/efakta/vk/pev/pev.htm>>。

註⑦ “Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2000 (English Summary),” p. 5, <<http://www.eduskunta.fi/efakta/eoa/poofar00.pdf>>。

○二年四月一日正式施行的新國會監察使法（Parliamentary Ombudsman Act），^⑧對國會監察使的職權行使、案件調查程序、利益迴避、報酬、責任分工等事項，都有更清楚的明確規定。

本文主要從制度面和實務面探討芬蘭國會監察使制度，尤其是新憲法和新國會監察使法實施後之現況，藉以分析其制度之特點。

貳、芬蘭國會監察使制度

一、歷史淵源

芬蘭東與俄羅斯接壤，西邊與瑞典和挪威交界。因地緣關係長期處於大國的威脅之下，因此芬蘭在歷史上曾歷經瑞典和俄國兩個大國的統治，在一八〇九年的前六百年由瑞典統治，一八〇九年後被割讓給俄國，由沙皇統治，成為俄國重要的自治領地，直到一九一七年才正式獨立。

芬蘭過去因為曾長期受瑞典統治的關係，在政治制度方面受到瑞典的影響很深，因此在獨立後不久，於一九一九年仿效瑞典國會監察使制度，在憲法中設立國會監察使一職，並於一九二〇年正式實施，至今已有八十多年的歷史。

二、國會監察使的角色與地位

制度開始之初，因為國會監察使的任務和司法總長重疊，再加上第一任國會監察使 Erik Alopeaus 還同時擔任國會議員，因此他的工作如同是兼職的性質，而且任期僅一年，故實際上國會監察使是默默無聞的，在政治上和社會上並沒有什麼聲望可言，甚至 Erik Alopeaus 在向國會提出的年度報告中，還建議廢除國會監察使制度；而在一九三二年和一九三三年，司法總長和政府也分別有相同的建議。所以早期國會監察使的任務似乎只是一位特別檢察官的角色，負責追訴行為不法的法官和公務人員。^⑨

但是隨著國會監察使和司法總長的責任分工越來越清楚，以及歷經多年來的制度運作，國會監察使的角色和定位也隨之明確，職權更能發揮成效，使其地位也越來越崇高。目前國會監察使是以人民（國會）代表的身份，負責調查侵犯人民權利的官員行為，確保人民權利，可說是「合法性的捍衛者」（guardian of legality），因此是獨立於行政機關之外，屬於行政權的外部監督機制。此外國會監察使可對國會立法之適當與否表示意見，這也反映出他的法學素養之深厚與專業角色之公正，故深獲國會之肯定。而卸任後國會監察使也大多繼續出任司法總長、最高法院法官或其他政府

註⑧ 芬蘭二〇〇二年新「國會監察使法」條文請參閱“Parliamentary Ombudsman Act,” <<http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E0020197.PDF>>.

註⑨ Ilkka Rautio, ed., *Parliamentary Ombudsman of Finland 80 Years* (Helsinki: Parliamentary Ombudsman of Finland, 2000), p. 10.

高級首長，甚至是歐盟國會監察使等重要職務。^⑩再者正、副國會監察使的薪資分別相當於正、副司法總長之薪資，某些程度也反映出他的重要地位（國會監察使法第十八條第一項）。

總之，目前芬蘭國會監察使不但具有專業形象，而且擁有獨立公正之崇高地位，深受國會、政府與民衆之尊崇。

三、資格、選任及組織架構

芬蘭國會監察使隸屬於國會，目前有一個正國會監察使和兩個副國會監察使（又稱助理國會監察使），^⑪由國會遴選產生，任期和國會議員相同都是四年，^⑫並得連選連任，但是國會監察使的任期和國會議員任期並不必一致。再者國會監察使是一位獨立和公正的專家，負責監督政府和官員依據法律執行職務，因此爲了避免被政治化，特別強調國會監察使的法律專業與非政黨性，故憲法規定正、副國會監察使都必須具有傑出的法律知識，^⑬而且任職期間不得同時兼任國會議員（憲法第三十八條第一項、第二十七條第三項），^⑭另外國會監察使法也規定，國會監察使被任命後，亦不得再擔任其他公職或私人職務，並且應立即向國會申報他的交易帳戶、股票憑證以及其他資產，任職期間有任何改變也必須立即向國會申報相關資料。此外國會監察使除了法定酬勞外，不得再支領其他官方或私人機構的報酬。（國會監察使法第十三條、第十七條、第十八條第二項）而且參與各種政策討論時，他僅能提供專業公正的法律意見，但不能表達自己的政治立場。^⑮

註⑩ *Ibid.*, pp. 106~111.

註⑪ 芬蘭國會基於實際需要，於一九六九年向政府提出一個決議，要求修改憲法第四十九條，增加一位國會監察使，但是一九七〇年四月政府委員會提出的報告僅增加一名助理國會監察使（Assistant Ombudsman），並於一九七一年一月十五日通過憲法修正案第四十九條，增加一名副（助理）國會監察使，任期四年，且和正國會監察使有相同權力，一九七二年首位副國會監察使正式就職。Mikael Hidén, *The Ombudsman in Finland: The First Fifty Years, Institute of Governmental Studies* (Berkeley, Calif.: University of California, 1973), p. 34, p. 39。爾後芬蘭又設有候補副國會監察使制度，但是因爲國會監察使辦公室秘書長如果兼任候補副國會監察使（Alternate Deputy Ombudsman），職務會受到影響，而且爲了因應從一九九〇年代起陳訴案的大量增加，因此在一九九八年九月增設了第二位副國會監察使後，就廢除了候補制度。“Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997 (English Summary),” (Helsinki: Office of Parliamentary Ombudsman, 1998), pp.44~45.

註⑫ 芬蘭國會監察制度創設之初，國會監察使任期原爲一年，但是因任期太短不利於監察工作之運作，因此一九三三年四月十日後改爲三年一任，任期和國會議員一致。到了一九五〇年代，國會議員任期改爲四年，國會監察使任期則在一九五七年四月二十六日才改爲四年一任。Hidén, *op. cit.*, pp. 32~33.

註⑬ 歷任的正、副國會監察使，幾乎都是法律學者、法院法官、實務律師出身，具有法律的專業背景。以現任國會監察使爲例，正國會監察使 Piitta-Leena Paunio 具有執業律師資格。而副國會監察使 Ilkka Rautio 具有法學碩士學位並曾任法官；另一副國會監察使 Petri Jöskel Äinen 具有法學博士學位。Rautio, Ilkka ed., *op. cit.*, pp. 105~111; “The Parliamentary Ombudsman,” <<http://www.eduskunta.fi/efakta/eoa/eoale.htm#ombudsman>>.

註⑭ 芬蘭的國會監察使在一九二〇年代制度初創之前幾年，依規定可以由國會議員出任。到了一九二八年的新國會法才排除議員得擔任國會監察使的規定。Hidén, *op. cit.*, pp. 32, 36.

註⑮ Rautio, ed., *op. cit.*, p. 12.

正、副國會監察使由國會依相同方式選出，而且任期交錯。其選任程序：先由國會憲法委員會就政府機關的申請者中遴選出候選名單，再由國會透過秘密投票，以過半數以上同意產生。從一九二〇年至二〇〇三年止，歷任正國會監察使共有十七位，副國會監察使共有七位。而女性到了一九五七年才有被選為國會監察使的資格，但是實際上到了一九八八年才有第一位女性 Pirkko Kaarina Koskinen 當選副國會監察使一職，而二〇〇二年就任的現任國會監察使 Piitta-Leena Paunio，則是芬蘭自一九二〇年以來第一位女性的正國會監察使。^⑩

正、副國會監察使進行職權分工，是由正國會監察使分派確立，在分派的事務上，副國會監察使獨立的行為和正國會監察使有相同的權力，不過當副國會監察使考慮對政府、政府閣員或總統的行為做出「懲戒」，或者對於最高法院、最高行政法院院長或法官提出指控之前，他必須先請示正國會監察使的意見後，再做決定。目前正國會監察使負責處理特別重要的事項，包括最高國家機構和社會福利、社會安全、健康管理、兒童人權的案件。兩位副國會監察使中，其中一位負責處理警方、政府檢察官、監獄、羈押、移民、語文立法等案件；另一位則負責處理法院、國防、邊境防衛、交通、市政和環境機構、稅收等案件。^⑪假如正國會監察使在任期內死亡或辭職，而國會沒有選擇繼任者時，則由較資深的副國會監察使代理其職權（國會監察使法第十四條、第十六條）。

國會監察使辦公室（The Parliamentary Ombudsman's Office）是一個獨立自主的行政單位，附屬於國會，並由國會支援後勤服務。國會監察使是國會監察使辦公室中唯一的首長。^⑫國會監察使辦公室在制度創設之初，因為案件少，國會監察使每天的工作時間大約僅有兩小時，故幕僚人員只有一位律師（又稱法律秘書長）和一位打字員協助工作，之後因案件負擔增加，到了一九四五年國會監察使開始有兩位固定的律師和其他打字員、記錄員的幕僚群；一九六七年幕僚律師人數增為三位，一九七二年則有五位固定的律師協助，^⑬至一九九七年末，國會監察使辦公室內的全職成員，總數增加為二十九人；^⑭二〇〇〇年全職和兼職的人數則為三十二人；^⑮二〇〇一年，全職和兼職的總數增加為四十六人；^⑯二〇〇四年，國會監察使辦公室的幕僚人員包括：一位首席法律顧問，^⑰四位法律顧問、十八位法律人員、兩位調查員、一位資訊

註⑩ *Ibid.*, pp. 105~111.

註⑪ “The Parliamentary Ombudsman,” *op. cit.*

註⑫ 國會監察使辦公室又稱國會監察使秘書處（Ombudsman Secretariat）。*Ibid.*

註⑬ Mikael Hidén, *op. cit.*, pp. 32, 53.

註⑭ “Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997,” p.44.

註⑮ “Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2000 (English Summary),” p. 11, <<http://www.eduskunta.fi/efakta/ea/poofar00.pdf>>.

註⑯ “Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001 (English Summary),” p. 16, <<http://www.eduskunta.fi/efakta/ea/poofar01.pdf>>.

註⑰ 在二〇〇二年之前，國會監察使辦公室有一位秘書長，除了負責處理辦公室內行政及人事事務外，還負責陳訴案件，準備重要性建議，也是國會監察使的首席法律顧問。在二〇〇二年之後，秘書長已改稱為首席法律顧問。“The Parliamentary Ombudsman,” “Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2000 (English Summary),” p. 11.

人員和其他辦公室職員，總共全職的成員有三十七人，除此之外，另外還有一些兼職的法律人員。²⁴除了國會監察使具有法律背景之外，他的幕僚包括法律顧問和法律人員也大多具有大學的法律學位，從事法律或公共行政的相關專業。而所有辦公室幕僚的任命與解職都由國會監察使個人決定，所有職務也皆由國會監察使指派，然而這些幕僚人員不但有固定的任期，也享有在職保障，故實際上，即便是新任國會監察使上任，亦不得任意解除其職務。²⁵國會監察使辦公室的行政費用屬於國會預算的一部分，由國會行政委員會（The Administration Committee）決定。國會監察使的預算是合併在國會的預算之中，以二〇〇〇年的會計年度為例，總計是 15,150,000 芬蘭幣（約 25,254,348 歐元）。²⁶

四、國會監察使之職權

（一）職權範圍²⁷

國會監察使之職權範圍，依照芬蘭憲法及國會監察使法之規定，包括下列幾項：

（1）監督政府、官員及其他執行公務之人員

國會監察使的主要職責是確保政府、公務人員和其他執行公務的機構或人員，是否遵守法律、履行義務和尊重憲法權及人權。而且不但要注意立法工作的缺失，也要觀察國家機關的執法狀況。再者也監督政府、政府閣員和總統的非法官方行為。

（2）受理並派查陳訴案件

國會監察使受理和調查人民提出的陳訴案件，是他的重要職權之一。

（3）主動調查

即使沒有陳訴案件，國會監察使也可以根據其他資料，主動調查相關之案件。通常從媒體的報導和巡察中，有些事件會引起國會監察使的注意而主動調查，特別是有關履行憲法權和人權的案件，例如一九九七年國會監察使主動調查的案件共有三十三件，其中有五件就是根據報紙文章所得來的消息。²⁸而國會監察使主動調查的案件之調查程序和人民的陳訴案相同。²⁹

（4）巡察

依據國會監察使法第五條之規定，國會監察使可以對公共單位及機構實施巡察，並特別要求對於監獄、軍事單位及社會福利與衛生單位各機構之巡察，提供監獄犯人、

註²⁴ “The Parliamentary Ombudsman,” “Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2000 (English Summary),” p. 12.

註²⁵ “Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997,” p. 44; “Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2000 (English Summary),” p. 11.

註²⁶ “The Parliamentary Ombudsman,” *op. cit.*

註²⁷ *Ibid.*; 另請參閱芬蘭「國會監察使法」第一條至第五條。

註²⁸ “Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997,” p. 130.

註²⁹ “Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001 (English Summary),” p. 9.

服役軍人及受監禁者，有機會與國會監察使進行完全保密之對話機會。

在巡察過程中，國會監察使經常會發現弊端，而進一步主動調查，因此巡察也具有預防性的功能。在巡視的過程中，他對於任何官方文件都有文件調閱權（芬蘭憲法第一百一十一條第一項）。以二〇〇〇年為例，國會監察使共巡察五十六個地點，總共巡察時間花費四十五天；二〇〇一年，則巡察六十個地點。^⑩

(5) 提供諮詢意見

國會監察使如果被請求，他可以正式報告或以其他形式提出書面建議，就憲法權或人權保障的觀點，提供給包括國務會議和內閣等各部門做為草擬立法草案之參考。^⑪另外國會監察使也有權利參加政府會議，以及總統與政府之會議，並且提出建言（芬蘭憲法第一百一十一條第二項）。

(二) 監督對象

芬蘭國會監察使監督的對象非常廣泛，包括政府、總統^⑫、政府閣員、各級法院和法官（包括最高法院及最高行政法院）、政府官員及機關、地方及地區性機構、市議會議員、政府和地方自治以及其他公務機構的政府人員（包括軍人和警官）^⑬、國營企業（在執行與其他公共機構相似的責任範圍內）、失業補助機構與保險公司（尤其是他們負責對國家賠償及年金計畫的執行）、其他私人性質企業和其職員（在這些企業體受委託的公務範圍內，而不論其受託形式為法律規定或契約）等。甚至教會之神職人員（因行使部分公權力），也在其監督之列。^⑭

但是國會監察使並不監督以下機關或人員，包括國會或國會議員、司法總長、外國機關或國際組織、銀行和企業及房屋仲介公司、律師及其他私人專門職業者、非營利協會、個人等。^⑮

(三) 國會監察使的權力^⑯

國會監察使對於案件調查後，可行使的權力主要有下列幾種：

(1) 起訴以及彈劾建議權

國會監察使可逕行起訴或命令檢察官對瀆職之公務人員提出刑事告訴，但不適用政府閣員和總統。^⑰其中國會監察使對政府閣員違法行為的指控，必須向國會送達通

註⑩ *Ibid.*, p.37; “Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2000 (English Summary),” p. 8.

註⑪ “Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001 (English Summary),” p. 14.

註⑫ 依據一九九九年七月三十一日通過的新憲法之規定，從二〇〇〇年三月起，總統正式成為國會監察使監督的對象。請參閱芬蘭憲法第一百一十三條。

註⑬ 包括地方層級和中央層級的警方。

註⑭ 周陽山，*修憲後監察權行使之比較研究*（台北：監察院出版，民國90年），頁83、89。

註⑮ “The Parliamentary Ombudsman,” *op. cit.*

註⑯ “Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997,” pp. 33~37. 並請參閱國會監察使法第十條、第十一條。

註⑰ 依據芬蘭憲法第一百一十五條之規定，對於政府閣員的公務行為之合法性調查，應由憲法委員會提出，其條件為：（一）由司法總長或國會監察使向國會送達通告。（二）由國會成員至少十位連署。（三）由國會其他委員會要求調查。另外憲法委員會亦可經由本身之提議對政府閣員的公務行為之合法性進行調查。

告 (notification)，國會在獲得國會憲法委員會的意見後做成是否起訴之決定，而對於政府閣員起訴，必須以該政府閣員有意違反職責、或是有明顯的疏失，或是其公務行為明顯違法為前提，並且在國會做成決定之前，應給予該政府閣員有解釋的機會。政府閣員的違法行為是由檢察總長 (Prosecutor-General) 向彈劾法院起訴。另外國會監察使假使認為總統觸犯叛國罪，或有重大理由或一再侵犯人權之情況，將被提交給國會，倘若國會經四分之三投票同意做成決議，則轉請檢察總長向彈劾法院起訴總統，而總統在訴訟程序進行期間應予停職 (芬蘭憲法第一百一十條、第一百一十三條～第一百一十六條)。

(2) 懲戒

國會監察使可以對違法行為者或違反義務之行為者發佈懲戒，或建議所屬當局給予該官員懲戒。

(3) 提出觀點

國會監察使可以表達對法律詮釋的適當觀點，而提出觀點可以是具有批判性的，也可以僅僅是指導性的。

(4) 國會監察使可以提醒公務機關或公務人員必須注意依法行政的原理原則，促進憲法權和人權的實踐。

(5) 建議

國會監察使可以對被陳訴的機構做成建議，以便改正缺點或糾正錯誤。雖然向官員提出提醒(警告)僅是一種個人意見的表達，並無任何強制性或法律效力，警告也不紀錄在任何官員的個人檔案內，但是實際上則有強制性和約束力。

(6) 國會監察使也可告知政府和立法部門注意其缺點，遵守法律規定，並建議其矯正。

但是國會監察使對於案件之處置，不得干涉正在上訴或遭到上訴之案件、或者在法庭或公務機關之前，影響正在審理案件之公眾視聽或裁決，以及不得有考慮索賠或其他補償性措施、也不能針對案件追訴方式提供任何法律協助或建議。^③

國會監察使在行使上述權力時，都是由個人獨立自主做成決定，顯示出他的獨立性之特色。

五、對國會監察使之制衡

芬蘭國會監察使的權力很大，為了避免濫權，因此權力必須受到有效的監督制衡。目前制衡國會監察使的機關，主要是國會和彈劾法院：^④

註③ 前任芬蘭國會監察使勞瑞·賴提瑪加 (Lauri Lehtimaja) 認為，芬蘭國會監察使的角色傳統上被定位為「合法性捍衛者」(guardian of legality) 而非「調停者」(mediator)，因此國會監察使的工作本質是「合法性監察」，既不是上訴法院，從事「司法行政」的工作，也不是法律諮詢處，從事法律諮詢的工作。Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997 (English Summary) (Helsinki: Office of Parliamentary Ombudsman, 1998), pp. 11~16.

註④ “The Parliamentary Ombudsman,” *op. cit.*

(一) 國會之監督

國會監察使由國會選任，也受到國會的監督。目前國會對國會監察使之監督主要有三種方式：第一、審查年度報告：國會監察使每年必須向國會就其行動和監督狀況提出年度報告，但是國會監察使是獨立行使其職權，因此國會不能干涉其對於個別案件的處理或給予特別之任務。第二、解任：根據芬蘭憲法第三十八條第二項規定，國會在獲得國會憲法委員會的意見後，對國會監察使因有非常重大的理由，可以在任期中免除其職務，但是這個決議必須獲得至少三分之二國會議員的投票支持。第三、譴責：在獲得國會憲法委員會的意見之後，國會可以對國會監察使提出譴責，但是必須以國會監察使的違法行為遭到彈劾法院的審理為前提。

(二) 彈劾法院之監督

假如國會監察使在職務上的犯罪行為被判處有罪，彈劾法院也可以免除國會監察使之職務。

事實上對國會監察使的監督主要是國會憲法委員會，國會監察使除了必須向該委員會提出年度報告外，也常被該委員會邀請參加聽證會，而委員會較關切的案件，則會向國會監察使詢問更進一步的資訊。國會監察使對國會憲法委員會負責，委員會則在國會召開大會期間，提出他們對國會監察使年度報告的審查結果。國會監察使在國會大會期間有權出席，並擁有比國會議員優先上台發言的權利。事實上，芬蘭國會的大會對國會監察使的工作報告內容並不十分重視，因此對國會監察使的監督，主要還是由國會憲法委員會負責。但是實務運作上，芬蘭國會唯一能對國會監察使做出的「制裁」行動，通常僅是在國會監察使任期屆滿時不再選任。

六、國會監察使與司法總長之關係

不同於其他國家，基於歷史的理由，芬蘭受到瑞典制度的影響，而有兩種獨立的監督制度，包括國會監察使和司法總長兩種制度並行，^④兩者同樣具有監督政府和政府官員（包括總統）的權限，以及監督憲法基本權利和人權之履行，因此兩者都必須具備傑出的法律知識，在芬蘭同樣扮演最高法律守護者的角色。^④此外兩者的地位和薪水就如同他們的權力一樣相類似。再者，他們每年都必須提出一份年度報告，國會

註④ 有關司法總長的相關規定及介紹，請參閱芬蘭憲法第六十九條、第一百零八條、第一百一十條、第一百一十一條～第一百一十三條、第一百一十五條、第一百一十七條；以及監察院國際事務小組編譯，*芬蘭監察制度*（台北：監察院出版，民國89年），頁99～110。

註④ 在芬蘭除了國會監察使和司法總長之外，另外也有一些的官員作立法監督的工作，包括機會平等監察使（Equal Opportunities Ombudsman）、消費者監察使（The Consumer Ombudsman）、資料保護監察使（The Data Protection Ombudsman）、少數族裔監察使（The Ombudsman for Minorities）、破產監督使（Bankruptcy Supervisor）。“Report of Finnish Chancellor of justice 2001(English Summary),” p. 13, <<http://www.vn.fi/okv/english/>>.

監察使向國會提出，而司法總長分別向政府和國會提出；此外兩者都有權出席政府和國會之會議（芬蘭憲法第四十八條第二項、第一百一十一條第二項）；而且當他們的報告或對某些事情提出建議時，通常受到相當的尊重。雖然有上述許多的共同點，但是兩者之間在選任、任期、義務、職權、角色和監督的性質方面，也有一些明顯的不同點（如表一）。

司法總長先於國會監察使制度百餘年，在國會監察使制度成立之初期，兩者角色與職權有所混淆，功能上有很大的相重疊，因此早期曾有廢除國會監察使制度之提議。直到了一九三三年之後，由司法總長與國會監察使職權劃分法(Act on the Division of Duties Between the Chancellor of Justice and the Parliamentary Ombudsman)劃分出兩者的的權限範圍，其中軍事單位、監獄和封閉性機構的案件劃歸給國會監察使負責；其他案件則由司法總長負責，而最主要的監督對象是政府和律師的活動。兩者權限的釐清，也使得國會監察使的聲望逐漸提升。^②到了一九九〇年這項法律規定又進一步補充，該法中列舉一些事項，包括：第一、有關國防、軍隊或邊境防衛人員的案件；第二、拘押、逮捕、監禁、關於犯罪調查之遷徙禁令和對公民自由剝奪的案件；第三、有關監獄及其他封閉性機構的案件。這些案件都由國會監察使負責，除非司法總長認為有特別理由才可調查，否則司法總長收到這些案件的陳訴後，必須交由國會監察使來處理；而司法總長主要負責的事項仍然是有關政府和律師活動之案件。其次該法也規定在雙方同意下，對於特殊案件可以由另一方負責辦理。假如雙方同時收到同一事件的陳訴案，僅由其中一方調查。以二〇〇一年為例，國會監察使共收到三十七件來自司法總長轉交的陳訴案件；而國會監察使則轉交十九件陳訴案件給司法總長。

再者國會監察使和司法總長是互相獨立，也沒有互相監督彼此的活動，然而他們在類似的功能中，仍然保持緊密的業務聯繫。^③另外國會監察使和司法總長相較，前者通常由較低階的專業人士擔任，主要原因是國會監察使的任期只有四年，在國會政黨考量介入下，^④即使連任亦不長久，因此對教授、高階法官及其他夠資格的擔任者而言，此一職務較不具有吸引力。^⑤

註② Hidén, *op. cit.*, pp. 33, 74.

註③ “Report of Finnish Chancellor of justice 2001(English Summary),” pp. 12~13, 52~53. “The Parliamentary Ombudsman,” *op. cit.*; 趙榮耀、洪興國等，*各國監察制度比較之研究*（台北：監察院出版，民國88年），頁60~61。

註④ 芬蘭於二〇〇三年三月舉行國會改選，共有八個政黨取得國會議員席位。按國會席次大小排列，分別是芬蘭中央黨（The Finnish Centre Party）（五十五席）、社會民主黨（The Social Democratic Party）（五十三席）、國家聯合黨（The National Coalition Party）（四十席）、左翼聯盟（The Left Wing Alliance）（十九席）、綠黨（The Green Party）（十四席）、瑞典人民黨（The Swedish People's Party）（九席）、基督教民主黨（The Christian Democrats Party）（七席）、真芬蘭人黨（The True Finns Party）（三席）。“Parliamentary Group,” <http://www.eduskunta.fi/thwfiakta/hetekau/hx6000_en.htm>.

註⑤ 梁琨，*北歐四國國會監察使制度比較分析*（國立政治大學政治研究所碩士論文，民國84年），頁124~127。

表一 國會監察使與司法總長之比較

項目	職稱	國會監察使	司法總長	備註
選任		由國會選舉產生 (總統和政府並不對國會監察使提名和選任)	由總統任命 (國會與司法總長之職位沒有關聯)	
任期		四年，得連任	無任期限制並享有官員終身任用資格	兩者都可連任
人數		一正二副	一正一副	依據憲法規定，總統還應任命一位副司法總長的代理人，任期不超過五年。當副司法總長不能視事時，由代理人接續其職責。
義務		國會監察使的主要的義務是對於某些公共行政部門的監督，他被賦予特別的職責，包括對國防、軍事單位、監獄、其他封閉性單位和警察之監督，以保障人民之基本人權。	負責監督總統和政府官員的官方行為之合法性，這是司法總長的主要義務。基於這個目的，司法總長必須參加政府所有的會議和預先檢查會議文件。 第二個義務是提供總統、政府和政府閣員法律上的資訊和意見。	一般而言，國會監察使和司法總長的之責任分工，是建立在 case-by-case 的基礎上。
職權		包括監督政府機構和公務人員及其他執行公務的機構或人員、派查陳訴案件和主動調查相關案件、巡察...等。	包括監督政府、提供意見、監督基本人權、調查陳訴、覆審法院判決、監督律師。	在傳統上，司法總長擔任律師的最高監督者，他可以審閱芬蘭律師協會之懲戒委員會之決議。但是國會監察使則無此權力。
角色		以人民(國會)代表的身份，調查侵犯人民權利的官員行為，確保人民權利。 (以保障民權的角度為出發點)	實際上司法總長扮演類似政府的法律顧問之角色。(雖然憲法上清楚的將司法總長定位為一個監督者的角色，而非一個忠告者的角色) 其角色傾向於以他身為行政體系中的官員身份，站在政府的立場確保法律的執行。 (政府的代表)	
監督的性質		行政部門的外部監督	行政部門的內部監督	

資料來源：整理自 The Parliamentary Ombudsman, <<http://www.eduskunta.fi/efakta/eoa/eoa1e.htm#ombudsman>>;
The Chancellor of Justice, <<http://www.vn.fi/okv/english/ok3e.htm>>.

叁、芬蘭國會監察使制度之實際運作

一、國會監察使與外界之互動及資訊之宣傳

一九七〇年代之前，相較於瑞典，芬蘭國會監察使與新聞界的互動關係，顯得較不密切，一九七〇年代以後，國會監察使才開始採取比較積極的態度與新聞界互動。凡是國會監察使會採取較嚴厲處置措施的案件，或是可能引起廣大人民關切的案件，國會監察使通常會主動發佈消息，^⑥因此目前國會監察使辦公室的資訊人員是負責與媒體保持密切的聯繫。因為國會監察使的決議訊息若能獲得適當傳播，可以成為產生重要效應的管道，因此公開讓社會大眾接觸和了解國會監察使的相關訊息，是目前國會監察使所採行的措施。很多案件的決議，尤其是重要的案件通常被編入年度報告之中，副本立刻送交給國會憲法委員會。而目前大部分的裁決案件，都會簡述重要裁決觀點成為新聞公告，同時經由報紙媒體和國會網站上公布。另外國會監察使有時也會將重要訊息通知對案件有興趣之個人或機構，包括國會相關委員會、相關部門的權力核心、研究機構與個人研究者、期刊，以及非政府組織，而國會監察使也會在年度報告送印時安排媒體說明會。此外國會監察使也常常在芬蘭各地，針對與本身工作有關的問題提出公開說明。^⑦

在國際關係方面，國會監察使也經常和外國相類似或相同監督體制的國家，例如北歐國家、波羅的海國家、其他歐洲國家，以及世界各國，共同參與合作和舉行會議，交換彼此的經驗。^⑧

二、年度報告

芬蘭憲法第一百零九條第二項規定，國會監察使每年必須向國會提出年度報告，報告的內容包括：工作重點檢討、法律執行現況之觀察、以及現行法令規章中缺失處的修改建議等。國會監察使的年度報告包括對於國家的司法行政和政府業務，以及國會立法缺失，尤其特別強調憲法和人權的履行。年度報告以芬蘭兩種官方語言，芬蘭文與瑞典文為之，^⑨通常在每年秋季提出。除送交每一位國會議員及國會附屬機構，

註⑥ 同前註，頁141~143。

註⑦ “Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997,” p. 39; “Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2000 (English Summary),” pp. 9, 12.

註⑧ “Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001 (English Summary),” p. 15.

註⑨ 依照二〇〇三年十二月的統計資料，芬蘭的人口中，有兩大族群，約有93.6%屬於芬蘭裔，6%屬於瑞典裔。因此依據憲法第十七條規定，芬蘭有芬蘭語與瑞典語兩種官方語言，這兩種語言分屬不同語系，其中大約有93.4%的人民說芬蘭語，5.9%的人口說瑞典語。“CIA—The World Factbook 2003,” <<http://www.odci.gov/cia/publication/factbook/geos/fi.htm>>.

包括總統、各部會首長、司法總長、各省省長、中央刑事調查局、各級警政單位首長、勞工營、軍隊指揮官等外，國會也會收到國會監察使的報告書。年度報告由國會「憲法委員會」負責檢視，並做成建議，提交國會全體大會。此外國會監察使也可以針對他認為重要的問題，向國會提出特別報告。

事實上國會監察使的年度報告所尋求的，乃是間接影響，藉由對案件處理結果的公布，使所有當局、官員（不論其是否為當年被起訴對象），一方面獲得適當行政行為的標準，另一方面也對官員產生警惕作用，^⑤發揮實質的監督效果。

三、陳訴之規定^⑤

國會監察使對於政府官員違法失職行為的監督，最主要的資訊來源是來自人民的陳訴，有關陳訴的規定如下：

（一）陳訴人

任何人都可就自己之利益或他人、團體之利益，基於相關或不相關的地位或公民身份，直接向國會監察使陳訴。而且所有的人均得向國會監察使提出陳訴，不受年齡、公民資格或類似因素之限制。

（二）形式

以書面形式或親赴國會監察使辦公室以口頭為之皆可；或者以傳真、電子郵件方式寄達。如以書面陳訴按規定應以芬蘭文或瑞典文為之，但實際上以其他語文陳訴也會被接受。

（三）陳訴的內容

案件的陳訴內容必須包括下列幾項資料：陳訴的機構或人員、對所爭議事件或過程的簡明敘述、陳訴人認為違法或對其權利有損的行動或決策、陳訴人相信該行為或決策不當之理由、陳訴人希望國會監察使做何處置、陳訴人之姓名、簽名、地址或電子郵件帳號以及電話號碼，以及在可能的限度內應與陳訴檔案一同提交的相關文件之影本。

（四）陳訴案件的保密

有關陳訴案件的保密規定方面，附屬於陳訴案件的文件是容易被公開取得，除非法律特別要求保持機密，例如文件中保留有關某人的健康或商業機密；再者假如陳訴案件被調查，陳訴人的姓名將避免揭露給被控訴者知悉；另外匿名的陳訴書狀通常不會被調查。

註⑤ 梁琨，前揭書，頁 141。

註⑥ “The Parliamentary Ombudsman,” *op. cit.*

四、案件之調查處理

(一) 案件的受理與調查

1. 所有的陳訴案都被登記和回覆。首先，收到陳訴案件後，國會監察使辦公室之幕僚人員會先行做初步檢視，檢視結果除了移交國會監察使外，如果陳訴案的事實不被發現或案件仍在其他權責機關審理中，以及在正常管道下尚待可能的上訴程序，那麼這樣的案件將不被調查，但是也可能考慮聯繫其他適當的機構處理。在案件移交國會監察使期間，假使國會監察使發現有理由懷疑違法行為或義務之疏忽，這些案件將被調查。

2. 除非是急件，否則按照登錄順序先後處理及決議。一九九七年起採用所謂的「三個月原則」的做法，也就是在所有陳訴案提出的三個月內，陳情人都會接獲一份決議書，或至少是一份初步的調查報告。雖然尚未完全達到預期目標，但是這種做法有效加速了陳訴案件的處理時間，尤其是新案件的部分，平均案件處理的時間，由一九九六年的九個月下降到一九九七年的七個半月。^②

3. 國會監察使會針對受控訴者的職權範圍內可能的不法或不當行為進行調查；除非是有濫用裁量權的情形，否則國會監察使不得介入任何公務機關行使法律所賦予的自由裁量權。

4. 除非有特殊理由，否則國會監察使不調查超過五年的陳訴案。

5. 對於陳訴案件之調查不收取任何費用。

6. 國會監察使可以要求被陳訴當局提供資訊或要求做出解釋；被控訴者有申辯的權利，必要時得經警方或國會監察使辦公室內部調查員之偵訊以取得進一步資訊。

7. 國會監察使所做成的陳訴決議，會以書面方式郵寄給陳訴者和被控訴者，通常亦會對媒體公布。

8. 國會監察使有權參加政府的會議；而所有的公務人員和公務機關有義務提供國會監察使任何需要的協助，包括提供相關文件和檔案。^③

9. 調查程序根據每個案件的特別需要而有所不同，具有很大的彈性空間。

(二) 國會監察使在個別案例中所採取的行動^④

(1) 國會監察使很少提出刑事告訴

註② “Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997,” pp.31~32; “Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001 (English Summary),” p. 6.

註③ 依照芬蘭憲法第一百一十一條之規定，國會監察使基於合法性監督的需要，有權從政府部門或其他執行公務之機構得到資訊。換言之，芬蘭國會監察使擁有文件調閱權，基於職權對於官方文件有接近權（access）。

註④ “Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997,” pp. 33~37; 監察院國際事務小組編譯，*芬蘭監察制度*（台北：監察院出版，民國89年），頁27~29。

提出刑事訴訟是國會監察使所能採用的最嚴厲措施，但是國會監察使很少提出瀆職告訴，除非有充分理由相信案情相當嚴重，否則通常不考慮對各機關提出瀆職訴訟。以一九九七年為例，總共僅提出三件瀆職的刑事告訴，都是關於軍方的案件，二〇〇一年則只有一件刑事告訴的案件。

(2) 對於輕微違法行為部分，明顯不法或不當行為則由國會監察使施予正式訓誡。訓誡，又稱之為懲戒。訓誡主要的目的不在報復性的處罰，而在預防類似錯誤之再度發生。雖然在法律上來說，懲戒不算是處罰，相當於警告，然而實務上，懲戒通常相當於「事實上」的處罰。因此除非有充份證據支持錯誤確實發生，否則通常也並不輕易施予訓誡。

(3) 如果國會監察使觀察到的不當行為是可酌量減輕懲罰之情形，或者是尚待查明的，則不發出懲戒令，而僅以「提出觀點」代替，闡述他對某公務機構某些不當行為之見解，或者說明某法條之正確詮釋為何。

(4) 基於憲法之規定，賦予國會監察使之義務，積極去促進憲法基本權利及人權，因此當國會法案或法院判決有疏失、模稜兩可，或充滿矛盾時，國會監察使得對立法發展及公共行政提出「建議」。以二〇〇一年為例，共提出七項建議。

(5) 有時候國會監察使會建議更改某項官方決議，或是建議某事項，例如撤銷不公平判決，或提供一位陷入極度困境的公民某種必要的援助。

五、芬蘭國會監察使處理案件之分析—以二〇〇一年為例

(一) 案件數量和來源

二〇〇一年芬蘭國會監察使總共需要處理的案件，包括新舊案件共有四千六百六十二件，其中在二〇〇一年之前（一九九七年至二〇〇〇年）移交下來的舊案件有一千五百九十五件。在二〇〇一年接到的案件有三千零六十六件，這些案件中，直接送交給國會監察使的案件有二千四百四十二件，從司法總長移交給國會監察使的案件有三十一件，國會監察使主動調查的案件有三十八件，被其他政府機關請求諮詢意見的有五十八件，其他案件有四百九十七件（表二）。

從數量來看，自一九二〇年至一九四〇年代之前，每年僅有不到五百件的新案件；此後逐年增加，到了一九八〇年代開始平均每年增加至一千五百件左右；到了一九九〇年以後，國會監察使接到的新案件更是逐年快速成長，至二〇〇〇年已達二千七百五十九件，到了二〇〇一年更超過三千件，不過芬蘭國會監察使在該年也處理完成二千八百九十五件的案件（表三），^⑤總計約有百分九十四點四的處理率，因此在案件處理上大致維持一個不錯的效率。不過因為歷年來（五年內）都有累積未處理的案件，所以近年來每年也都有一千多件的案件，延續至下年度處理。因此每年國會監察使完成處理的案件占所有案件總數的六、七成左右。

註⑤ 請參閱 Initiated and Resolved cases 1920-2001 (附表) “Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001 (English Summary),” p.10.

表二 二〇〇一年芬蘭國會監察使處理的案件之數量和來源統計

案件來源		案件數量
1	自 1997 年移交下來的案件	1
2	自 1998 年移交下來的案件	55
3	自 1999 年移交下來的案件	495
4	自 2000 年移交下來的案件	1045
5	在 2001 年接到的案件 *直接送交國會監察使的陳訴案 2442 *從司法總長移送國會監察使的案件 31 *國會監察使主動調查的案件 38 *被請求的諮詢意見 58 *其他案件 497	3066
2001 年案件總數		4662

資料來源：“Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001 (English Summary),” p.37, < <http://www.eduskunta.fi/efakta/ea/poofar01.pdf>>.

表三 二〇〇一年芬蘭國會監察使案件處理統計

項 目	案 件 數
在 2001 年做成決議 *陳訴 *主動調查 *請求諮詢意見 *其他	2895 2319 34 53
延續至 2002 年的案件 *始於 1998 年 *始於 1999 年 *始於 2000 年 *始於 2001 年	1767 2 69 507
考量中的案件 *當地巡察 *國會監察使辦公室的行政業務	169 60 109
總 計	4831

資料來源：“Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001 (English Summary),” p.37, < <http://www.eduskunta.fi/efakta/ea/poofar01.pdf>>.

從案件來源來看，因為合法性的監督是國會監察使的核心範圍，尤其是對來自人民的陳訴案之調查，幾乎占國會監察使所有案件的絕大多數，因此他必須花費較快速和較多比例的工作時間在處理人民的陳訴案件上，這歸因於陳訴案件的快速增加，同時案件的複雜性和困難度卻也隨之增加。^⑤其他由司法總長轉交、國會監察使主動調查、被請求諮詢意見等，只占所有案件中的少數。

(二) 案件類別

芬蘭是一個民主先進國家，而且政治清廉，^⑥因此案件類別較少涉及整頓官簽案件，而以處理民衆基本人權、社會福利、消費者保護等案件為主。從國會監察使收到的案件類別來看，最近幾年，大部分的陳訴案件都和生活安全以及兒童保護有關，而且幾乎沒有例外。以二〇〇一年為例（表四），前十大類別依序是和社會福利機構、警方、司法機關、公共衛生機關、環保機關、地方政府、監獄機構、稅捐和國稅機構、地方機關、教育機關有關之案件，與二〇〇〇年的排序大致相同。

表四 二〇〇一年芬蘭國會監察使受理案件之前十大類別表

排 序	類 別	數 目	比 例	備 註 (2000年排序)
1	社會福利機構	534 (包括：社會福利 236 個案件、298 個社會保險案件)	22.6 %	1
2	警方	326	13.8 %	2
3	司法機關（法院）	211	9.0 %	3
4	公共衛生機構	184	7.8 %	4
5	環保機構	112	4.8 %	8
6	地方政府	109	4.6 %	6
7	監獄機構	105	4.5 %	5
8	稅捐和國稅機構	101	4.3 %	9
9	地方機關	79	3.3 %	7
10	教育機關	77	3.2 %	11
合計		1838	78.1 %	

註：案件包括陳訴案（2319 件）、國會監察使主動調查案（34 件）和諮詢意見（53 件），總共有 2353 件。

資料來源：“Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001(English Summary),” pp.12-13, 38, <<http://www.eduskunta.fi/efakta/eoa/poofar01.pdf>>; “Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2000(English Summary),” p.6, <<http://www.eduskunta.fi/efakta/eoa/poofar00.pdf>>.

註⑤ *Ibid.*, pp.9~10.

註⑥ 根據「國際透明度組織」公布的二〇〇三年全球貪污指數評比之排行榜，芬蘭連續四年（2000~2003 年）蟬聯全球最清廉國家第一名。聯合報（台北），民國 92 年 10 月 8 日，版 A4。

其中最多的案件是有關社會福利機構的案件，共有五百三十四件，佔所有案件的百分之二十二點六。其次有三百二十六件和警方有關，佔所有案件的百分之十三點八，和前幾年相同，都和警方不當的初步調查和使用多樣化的強制手段有關，而且大部分是住宅非法搜索和延遲扣留的案件。第三多的案件是有關法院的案件，共有二百一十一件，佔百分之九，通常陳訴案是關於陳訴者期待國會監察使可以做一個行動，改變法院的決定，但是事實上國會監察使不得影響審理中的案件或在法院做出決定之前的案件，而且陳訴案通常對於法院有關公開審問、公平審判、案件延遲（如對政黨和證據的處理）的問題，另外也有一些陳訴案是要求撤換法官。第四多的案件是和公共衛生機構有關，共有一百八十四個案件，佔百分之七點八，主要是有關病人的權利及健康的規定。^⑤

（三）對案件採取的處分方式

二〇〇一年國會監察使雖然對二千八百九十五個案件做成決議（表五），其中陳訴案件有二千三百一十九件，主動調查的案件有三十四件，諮詢意見三十四件，其他案件四百八十九件。雖然完成處理程序的案件很多，但是陳訴案件和主動調查的案件共二千三百五十三件中，國會監察使有採取行動的案件僅有三百五十五件，約僅佔百分之十五，其他沒有採取行動或沒有進行調查的案件，約佔百分之八十五以上，可見國會監察使對於案件進行實質處分的比例並不高。

再者就陳訴案和主動調查案而言，國會監察使有採取行動的案件中，起訴的案件僅有一件，提出建議的案件有十七件，進行懲戒的案件也只有七件，可見芬蘭政治清明，官員嚴重違法失職之情形較少見。芬蘭國會監察使雖有直接起訴或命令檢察官起訴官員之權，但歷年來使用「起訴權」已很少見，大多以「非強制性」的方式處理，例如建議、提出觀點、提醒或警告。被陳訴機關也均予以尊重，而產生實質的監督效果。^⑥

肆、結 論

芬蘭國會監察使制度是承襲瑞典的制度而建立，是全世界第二個實施監察制度的國家，已有八十多年的實施經驗，歷年來採取漸進式的制度改革，使國會監察使的功能更能發揮，尤其二〇〇〇年新憲法和二〇〇二年國會監察使法的正式施行，更是芬蘭國會監察使制度的一大變革。

檢視芬蘭目前國會監察使的制度及實際運作之特點，可歸納出以下幾個結論：

一、國會監察使具有專業性、獨立性和公正性的特質

芬蘭國會監察因具有專業性、獨立性和公正性的形象，聲譽卓著，因此備受政府、國會和一般民衆的敬重。

註⑤ 請參閱 Initiated and Resolved cases 1920-2001（附表）“Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001 (English Summary),” pp. 12~13.

註⑥ 監察院國際事務小組編印，*監察院國際事務工作紀要——一九九四至二〇〇一*（台北：監察院出版，民國91年），頁99。

表五 二〇〇一年國會監察使對案件所採取的行動（做成決議之案件）

案件來源	採取行動的項目		件數
陳訴案件	監察使的行動	起訴	1
		建議	4
		懲戒	17
		提出觀點	262
		在調查中糾正的案件	47
	沒有採取行動的原因	在調查中沒有不法事實被發現	240
		沒有理由去調查（無明顯的非法被發現）	1132
	沒有進行調查的原因	超出國會監察使的權限	93
		已由主管當局審理中或仍在其他正常管道申訴	314
		未詳細說明的案件	63
		移送司法總長的案件	15
		移送檢察長的案件	12
		移送其他政府機關的案件	5
		陳情事件超過五年的案件	31
		因其他理由而失效的案件	83
諮詢意見	3		
合 計			2319
國會監察使主動調查的案件	起訴	0	
	建議	3	
	懲戒	0	
	提出觀點	14	
	在調查中糾正的案件	7	
	沒有錯誤被發現	3	
	沒有理由去調查	6	
	在主管當局審理中的案件	1	
合 計			34
諮詢意見		53	
其他案件		489	
總 計			2895

資料來源：“Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001 (English Summary),” p.39,
 < <http://www.eduskunta.fi/efakta/eoa/poofar01.pdf>>.

在專業性方面，國會監察使的職責主要是監督政府及公務人員違法失職之行爲，扮演「法律監督者」的角色，因此具備有傑出的法律知識，而且國會監察使辦公室的幕僚人員，也大多具有法律專業，突顯出專業性的形象。

在獨立性方面，國會監察使雖然隸屬於國會，而且由國會選任和監督，但是除了每年向國會提出年度報告外，一經選任後便獨立於議會和其他任何黨團機構，獨立行使職權，不受國會任何干涉；再者，從受理案件、案件調查到最後案件之處分，都是由國會監察使個人自主決定。

在公正性方面，國會監察使強調非政黨性，避免政治干預，因此他不得同時擔任國會議員、政府官員及其他有損信譽之職務；也必須向國會申報財產，並不得支領國會監察使薪津以外的其他報酬；甚至當他在參與政策討論時，也僅能客觀公正的陳述法律見解，而不能表達自己主觀的政治立場。這些規定旨在避免國會監察使執行職務有所偏頗，以維護其公正性。

二、國會監察使擁有很大的權力

國會監察使監督的對象，不僅包括中央層級和地方層級的政府官員；甚至連地方議會的議員亦包括在內；也包括受委託執行公權力之機關和人員，監督的對象非常廣泛。只要他發現其官方職權中的作爲有違法失職之處，隨時都可以採取干預行動。尤其新憲法賦予國會監察使監督總統的權限，使他的權力更加擴大。而且他對於案件具有完整調查權和處分權；也有權利參加國會、政府之會議，並且可提供法律意見給國務會議和內閣等各部門，做爲草擬立法草案之參考，以及可對國會立法之適當與否表示意見。再者國會監察使辦公室幕僚的任命與解職都由國會監察使個人決定，所有職務也皆由他指派。從這些規定可以看出芬蘭國會監察使的權力非常大。但是爲了避免國會監察使濫權，除了彈劾法院可以監督他之外，新憲法增加國會可以在他任期屆滿前令其提前解任的權力制衡機制。

三、國會監察使制度與司法總長制度形成雙重監督機制

不同於其他國家的監察體制，因爲歷史的淵源，芬蘭同時具有國會監察使制度與司法總長制度的兩種監督機制，分別扮演政府部門的外部監督和內部監督之角色。兩者的職權雖然有部分相重疊，不過彼此間進行責任分工，國會監察使負責有關國防、軍隊或邊境防衛人員的案件，拘押、逮捕、監禁、關於犯罪調查之遷徙禁令，和對公民自由剝奪的案件，以及有關監獄及其他封閉性機構的案件；其他案件則由司法總長負責。兩者業務密切聯繫，相互配合，形成特殊的雙重監督機制，都屬於國家廉政體系的重要一環，對於澄清吏治、保障人權，有重要貢獻。

四、國會監察使擁有完整的調查權和處分權

國會監察使受理案件後，國會監察使可以指揮警方和國會監察使辦公室之內部調查員進行案件調查，也可以要求被陳訴當局提供資訊或要求做出解釋；再者公務人員

和公務機關有義務提供國會監察使任何需要的協助，包括提供相關文件和檔案；此外他也可以根據每個案件的特別需要，而採取不同的調查程序。對於案件調查後之處分，包括逕行起訴或命令檢察官起訴、彈劾建議權、懲戒、建議、提出觀點、提醒或其他處分，也都是由國會監察使獨自決定。可見國會監察使擁有完整的調查權和處分權。

五、國會監察使執行職務具有積極性

國會監察使除了被動受理陳訴案件外，即使沒有陳訴的情形下，也可以根據巡察和媒體報導主動調查案件，尤其巡察通常具有預防性的功能，而軍隊、監獄、封閉性機構等處所，通常內部較為複雜，也容易發生違法失職和侵犯人權的弊端，因此芬蘭國會監察使法，特別要求國會監察使對上述單位之巡察，提供犯人、服役者及受監禁者有機會與國會監察使進行完全保密對話之機會，藉以發現各種弊端。不過實際上，隨著陳訴案件的逐年增加，國會監察使在有限的人力下，每年僅有少數的主動調查案件，無法真正發揮巡察和主動調查的積極功能。

六、國會監察使資訊的公開化與透明化

資訊公開是防止政府濫權和腐敗的重要機制，因此國會監察使將相關資訊對外界適當公開，接受輿論公評，一則可以提高決議的品質，二來公開化、透明化可以增加人民的信任感，三則對違法失職之官員具有警揚作用。再者國會監察使與新聞媒體也一直保持良好的互動關係，使其決議訊息能獲得適當的傳播，成為產生重要效應的管道，對監察工作的推動與成效，有正面的效益。

七、重大案件少且案件處理有效率

芬蘭因為政治清廉，政府官員違法失職的情形並不多，故國會監察使所處理的案件少有整頓官簽的案件，而以處理民衆基本權利、社會福利、消費者保護等案件為主。因此對於案件採取行動的方式，國會監察使雖有直接起訴或命令檢察官起訴之權，但是歷年來很少使用起訴權和彈劾建議權，大多以「非強制性」的方式處理，例如建議、提出觀點、提醒或警告。

近年來國會監察使處理的案件數成長快速和積案的增加，案件總數越來越多，但是實際上經過調查程序並採取行動的案件數比例不高，反而是沒有採取行動和沒有進行調查的案件數占大部分；再加上一九九七年起採用所謂的「三個月原則」的做法，加速了案件的處理速率。因此在正、副國會監察使人數僅三位，幕僚人員也不多的情形下，每年完成處理的案件，大致還維持一個不錯的效率。

* * *

(收件：92年5月16日，修正：92年7月23日，接受：92年11月5日)

The Parliamentary Ombudsman System in Finland

Wang-lang Lee

Ph.D. Program

Sun Yat-sen Graduate Institute of Social Sciences and Humanities
National Chengchi University

Abstract

Finland has been the second country in the world to adopt parliamentary ombudsman system. It has been in practice since 1920. The parliamentary ombudsman system in Finland has high status; it is perceived as professional, independent and fair. It acts as the supreme guardian of the law as Chancellor of Justice. Finland adopted a new constitution on 1 March, 2000 and gave the parliamentary ombudsman a new status as well as responsibilities and duties. The latter's importance is manifest in Finland's political system. This article hence aims to explore the design and operation of the parliamentary ombudsman system in Finland.

Keywords: Parliamentary Ombudsman; Ombudsman; Supervisory System;
Finland

參考文獻

- 周陽山（2001），《修憲後監察權行使之比較研究》，台北：監察院出版。
- 梁琨（1995），《北歐四國國會監察使制度比較分析》，國立政治大學政治研究所碩士論文。
- 監察院國際事務小組編印（2002），《監察院國際事務工作紀要——一九九四至二〇〇一》，台北：監察院出版。
- 監察院國際事務小組編譯（2000），《芬蘭監察制度》，台北：監察院出版。
- 趙榮耀、洪國興等（1999），《各國監察制度比較之研究》，台北：監察院出版。
- “CIA—The World Factbook 2003,” <<http://www.odci.gov/cia/publication/factbook/geos/fi.html>>.
- Hidén, Mikael (1973), *The Ombudsman in Finland: The First Fifty Years*, Institute of Governmental Studies, Berkeley University.
- “Parliamentary Ombudsman Act,” <<http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E0020197.PDF>>.
- “Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 1997 (English Summary)” (1998), Helsinki: Office of Parliamentary Ombudsman.
- “Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001 (English Summary),” <<http://www.eduskunta.fi/efakta/eoa/poofar01.pdf>> “Parli- <<http://www.eduskunta.fi/efakta/eoa/poofar00.pdf>>
- “Parliamentary Group,” <http://www.eduskunta.fi/thwfakta/hetekau/hx6000_en.htm>.
- Rautio, Ilkka (ed.) (2000), *Parliamentary Ombudsman of Finland 80 Years*, Helsinki: Parliamentary Ombudsman of Finland.
- “Report of the Finnish Chancellor of Justice 2001(English Summary),” <<http://www.vn.fi/okv/english/>>.
- “The Chancellor of Justice,” <<http://www.vn.fi/okv/english/ok3e.htm>>.
- “The Parliamentary Ombudsman,” <<http://www.eduskunta.fi/efakta/eoa/eoa1e.htm#ombudsman>>.
- “The Constitution of Finland,” <<http://www.om.fi/constitution/index.htm>>.
- “Tasks of the Constitutional Law Committee,” <<http://www.eduskunta.fi/efakta/vk/pev/pev.htm>>.

