

International
Affairs
Committee

芬蘭監察制度

第二版

監察院國際事務小組 編譯

芬蘭監察制度

第二版

監察院國際事務小組 編譯



編 譯 序 言

西方國家的監察制度，源起於北歐瑞典在西元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盛行於20世紀，西元1980年代以降，在世界各地蓬勃發展，已成為現今各國民民主化的必要條件及重要指標之一。

芬蘭曾受瑞典長期統治，故深受瑞典文物典章及風俗習慣的影響，因此在西元1917年12月6日脫離俄羅斯獨立後，仿效瑞典國會監察使制度，在西元1919年該國《憲法》中設置國會監察使一職，直至西元2007年，芬蘭實施國會監察制度已有87年歷史，是世界各國中，實施監察制度時序僅次於瑞典的國家。國會監察使主要職責在確保法院、政府機關、公務人員和其他執行公務的機構或人員，遵守法律、履行義務和尊重憲法權及人權。芬蘭國會監察使是國家最高的「法律守護者」，對行政和司法部門進行合法性監督。換言之，芬蘭國會監察使最主要的職責，是在維持公共行政和司法的品質。

芬蘭法務總長制度的實施，歷史悠久，亦僅次於瑞典法務總長制度，也比芬蘭國會監察使制度的實施時間更早。芬蘭法務總長的設置，可追溯至18世紀的瑞典統治時期。到了19世紀蘇俄統治時期，法務總長的職責，改賦予「檢察長」，協助總督監督法律的執行。西元1917年獨立後，「檢察長」職稱恢復為法務總長，「副檢察長」職稱恢復為副法務總長。而有關法務總長的法制規定，源自於西元1919年《憲法》中。現行有關法務總長的規

範，規定在西元2000年芬蘭新《憲法》和《法務總長法》(Act on Chancellor of Justice) 之中。法務總長的職責，主要是負責監督政府和總統官方行為的合法性，並應確保法院、其他政府機關與公務人員、政府雇員及其他執行公務的人員遵守法律，盡其義務。為執行其任務，法務總長負責監督基本權利、自由權與人權的執行狀況。其次，法務總長得經要求，提供總統、政府和部長法律議題的訊息與意見。

專業監察使同樣負有受理人民陳情、監督政府施政，以及行使立法監督的任務。一般國家通常僅設置一種或少數的專業監察使。然而芬蘭隸屬政府部門的專業監察使就有6種之多。包括少數族裔監察使、平等監察使、資料保護監察使、消費者監察使、破產監察使、以及兒童監察使，在世界上相當少見。芬蘭政府專業監察使主要扮演「民眾忠告者」和「政策建議者」，而非扮演強制性的角色。其次，為「公共辯護人」與「輿論領航人」的角色。

本院於西元2000年翻譯出版「芬蘭監察制度」一書。此次本書增訂二版，取材自芬蘭國會監察使辦公室、芬蘭法務總長、芬蘭各專業監察使網站、官方年報及手冊等資料。內容主要介紹國會監察使、法務總長、各專業監察使的歷史沿革、角色、職權、運作、相關法令等。第二版內容，新增西元2000年芬蘭新修憲法內容；另增編芬蘭專業監察使一章，介紹芬蘭6大專業監察使。另邀請台北科技大學助理教授李文郎博士撰寫評論，深度分析芬蘭監察制度的特色及對我國監察制度的啟示。

本書係委由台北科技大學助理教授李文郎博士，負責全書蒐集資料、翻譯、撰稿、校稿，在本院國際事務小組幕僚洪主任國



興、吳姿嫻、鄭慧雯、林美杏等同仁，以豐富的編輯經驗主導下完成。本院國際事務小組每年均篩選國際監察制度題材進行編譯，透過本書付梓，將使國人更加深對各國監察制度的認識，亦可作為我國監察制度的借鏡。

本院對於外交部、我國駐芬蘭代表處的各項聯繫與協助，芬蘭國會監察使、法務總長、各專業監察使等機關，授權本院翻譯、出版此書所涉相關文本，特表感謝。未來本院將廣續挑選各國監察題材，予以逐譯，供國人參閱，也期待各界學術先進能不吝指教。

監察院秘書長

杜善良

中華民國96年12月於台北

Helsinki, 7 August 2007

Thank you for your letter of 2 August 2007. On behalf of the Parliamentary Ombudsman of Finland, I am glad to accede to your request of translating into Chinese parts of the English summary of the Ombudsman's Annual report 2006 and most of our web site and printing the texts. It is a great pleasure for us if this information can be of help in adding on understanding of the Finnish Ombudsman system in your country.

At our web site, you will also find a publication Parliamentary Ombudsman of Finland which briefly describes the basic features and development of the Finnish Ombudsman institution.

Ilta Helkama

Public Relations Officer

Office of the Parliamentary Ombudsman of Finland



2007年8月7日於赫爾辛基

感謝閣下2007年8月2日的來函，本人代表芬蘭國會監察使，欣然接受 貴院擬將2006年國會監察使年度報告英文摘要的部分內容，以及大部分我們網站上的資訊，翻譯成中文並印刷的要求。假如這些資訊有助於 貴國瞭解芬蘭國會監察使制度，我們將感到非常榮幸。

在我們的網站中，閣下也會看到芬蘭國會監察使的出版品，內容是對芬蘭監察機構的基本特色和發展的概述。

伊爾塔 黑爾卡瑪
公關主任
芬蘭國會監察使辦公室

16 August 2007

Thank you very much for your letter. The Chancellor of Justice Jaakko Jonkka has given Your permission to translate information about Our Office.

Krista Kukkanen
Information Officer
The Office of the Chancellor of Justice

2007年8月16日

非常感謝閣下的來函，法務總長雅哥 強卡同意授權 貴院翻譯有關我們辦公室的資訊。

克瑞斯塔 庫肯能
新聞官
法務總長辦公室



12 September 2007

Thank you for your e-mail of 10 September 2007 to Ms. Pirkko Mäkinen.

I am answering on behalf of her and I confirm that you are permitted to translate the contents of our web site information into Chinese language and publish it.

Ms. Pirkko Mäkinen wishes all the best success to your translation work and to the publication. She hopes you will have benefit of our web site in your equality work.

Seija Jumisko (Ms.)
Secretary to Pirkko Mäkinen
Office of the Ombudsman for Equality

2007年9月12日

感謝閣下2007年9月10日以電子郵件致函皮可 瑪琪仁女士，本人代表她函覆並確認 貴院被授權准許將我們網站上的資訊內容翻譯成中文並出版。

皮可 瑪琪仁女士祝福 貴院所有的翻譯工作和出版事宜順利成功，也盼望我們的網站對 貴院的平等事務有所裨益。

謝嘉 佳米斯科
皮可 瑪琪仁的秘書
平等監察使辦公室



15.10.2007

Mr. Perry Pei-hwang Shen
Representative and Head of Office
Taipei Representative Office in Finland
Wrold Trade Center Helsinki
PL 800, 00101 Helsinki

Ref.: 096205

Subject: Request of Permission for publication

Dear Mr. Perry Pei-hwang Shen,

On behalf of the Deputy Ombudsman for Minorities Mr. Rainer Hiltunen, I hereby grant permission to the Taipei Representative Office in Finland to translate into Chinese and publish the information available on Internet, as well as printed material, concerning the activity of the Office of the Ombudsman for Minorities.

Yours sincerely,

Special Secretary

Massimo Zanasi

授權信



OMBUDSMAN FOR MINORITIES

2007年10月15日

申佩璜
駐外代表
駐芬蘭台北代表處
赫爾辛基貿易處

文號：096205

主旨：出版授權請求

敬愛的申佩璜代表：

本人代表少數族裔副監察使雷納 希爾圖南先生，在此授權給駐芬蘭台北代表處，將網站上有關少數族裔監察使辦公室之活動資訊翻譯成中文並出版。

特別秘書

瑪希默 扎納西 敬上

Office of the Ombudsman for Minorities, Mikonkatu 4, P.O. Box 34, FI-00023 Government, Finland, Tel. +358 (0)10 60 4001, Fax. +358 (0)10 60 47002
E-mail: vahemmistovaltuutettu.toimisto@mol.fi, Internet: www.vahemmistovaltuutettu.fi

13 September 2007

Please feel free to translate texts from our web site.

on behalf of Mrs. Marita Wilska
Maija Puomila
Information Director
Consumer Agency & Consumer Ombudsman

2007年9月13日

請依 貴院所需翻譯我們網站上的內容。

瑪莉塔 薇爾思卡女士的代表
梅嘉 普歐米拉
新聞室主任
消費者公署暨消費者監察使



14 September 2007

I am present Bankruptcy Ombudsman Of Finland, Mrs Eeva Arko-Koski. I am delighted that you are interested in our insolvency supervisory system. So I can with pleasure give you permission to use our web site information and translate it to your laguage.

Eeva Arko-Koski
Bankruptcy Ombudsman
Office of Bankruptcy Ombudsman of Finland

2007年9月14日

本人為現任芬蘭破產監察使伊凡 艾科克思基女士，很高興閣下對敝國破產監察制度有興趣，故本人欣然授權 貴院使用我們網站上的資訊並翻譯成中文。

伊凡 艾科克思基
破產監察使
芬蘭破產監察使辦公室



22 October 2007

Wen-lang Lee
Representative
International Affairs Committee
Control Yuan, Taiwan

Ref: Your e-mail 27.9.2007 and letter from Mr. Shen 11.10.2007

Dear Mr. Wen-Lang Lee

You have asked, on behalf of the Control Yuan of the Republic of China on Taiwan, a permission to allow Your office to translate information about Children's Ombudsman in Finland from English to Chinese, using our websites www.lapsiasia.fi as a source.

I hereby allow You to do the translation requested.

Would You please send a copy of translation to our office once it is ready.

Yours sincerely,

Maria Kaisa Aula
Ombudsman for children in Finland

To the knowledge of Perry Pei-hwang Shen
Representative and Head office
Taipei representative office in Finland

LAPSIAVAALTUUTETUN TOIMISTO

Cygnauksenkatu 1 B, 3. kerros, Jyväskylä ■ postiosoite PL 41, 40101 Jyväskylä ■ puh. (09)16073986 ■ faksi (014)3374248 ■ email lapsiasiavaltuutettu@stm.fi ■ www.lapsiasia.fi

授權信



2007年10月22日

李文郎
監察院國際事務小組

回覆：閣下2007年9月27日電子郵件及申代表2007年10月11日信函

敬愛的李文郎先生：

閣下代表中華民國監察院要求允許 貴辦公室將芬蘭兒童監察使網站www.lapsiasia.fi之英文資訊翻譯為中文。

本人在此授權閣下的翻譯要求。

書籍完成後請閣下寄送一份中文譯本至敝辦公室。

瑪莉亞 凱莎 歐拉 敬上
芬蘭兒童監察使辦公室

附知申佩璜
駐外代表
駐芬蘭台北代表處

LAPSIASIAVALTUUTETUN TOIMISTO

Cygnäuksenkatu 1 B, 3. kerros, Jyväskylä ■ postiosoite PL 41, 40101 Jyväskylä ■ puh. (09)16073986 ■ faksi (014)3374248 ■ email lapsiasiainvaltuutettu@stm.fi ■ www.lapsiasia.fi

芬蘭監察制度



目 錄

編譯序言	i
授權信	iv
第1章 緒論	1
第1節 芬蘭基本國情簡介	1
第2節 國際監察制度之類型	8
第3節 芬蘭監察制度體系	16
第2章 國會監察使	19
第1節 監察使的歷史	19
第2節 國會監察使的任務	26
第3節 國會監察使主要的工作重點	39
第4節 國會監察使辦公室	46
第5節 國會監察使與國會	53
第6節 陳訴規定	55
第7節 統計資料	66
第3章 法務總長	73
第1節 法律的守護者—法務總長	73
第2節 法務總長的工作概況	84
第3節 一般合法性監督	92
第4節 法務總長與政府	97
第5節 法務總長與國會監察使	101
第6節 陳訴規定	105
第7節 統計資料	110

第4章 專業監察使	117
第1節 專業監察使簡介	117
第2節 少數族裔監察使	125
第3節 平等監察使	134
第4節 資料保護監察使	142
第5節 消費者監察使	146
第6節 破產監察使	153
第7節 兒童監察使	158
第5章 評論	167
芬蘭監察制度：一個體系健全且運作成功的典範	167
第1節 芬蘭監察制度之特色	167
第2節 芬蘭監察制度實施成功之因素	207
第3節 芬蘭監察制度之經驗對我國的啟示	218
第4節 結論	226
附錄	229
【附錄1】 芬蘭《憲法》(731/1999)	229
【附錄2】 芬蘭《國會監察使法》(197/2002)	234
【附錄3】 芬蘭《政府法務總長法》(193/2000)	241



第1章 緒論



第1節 芬蘭基本國情簡介

一、地理

芬蘭土地面積約338,145平方公里，位於北歐，介於北緯60度至70度之間，北接挪威北部，西北與瑞典、挪威為界，東臨俄羅斯，西、南濱臨波羅的海（The Baltic Sea）及芬蘭灣（Gulf of Finland）與波羅的海三國（愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛）遙遙相對。芬蘭國土南北長達1,100公里，東西最寬約540公里，最窄處為200公里；地理景觀特殊，素有「千湖國」之美譽¹。而且芬蘭地處北歐之東北隅，國土北部位居北極圈，故僅有少數人口居住，大部分的人口集中在南部。

全國的行政區域劃分成6個省，包括南芬蘭省（Southern Finland / Etela-Suomi）、西芬蘭省（Western Finland / Lansi-Suomi）、東芬蘭省（Eastern Finland / Ita-Suomi）、奧盧省（Oulu / Oulu）、拉普蘭省（Lapland / Lappi）、歐蘭省（Åland islands / Ahvenanmaa）。芬蘭的首都是赫爾辛基市（Helsinki City）。

註¹ 中華民國外交部網站，http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vae_sto_en.html

二、人口結構

根據2007年7月的統計，芬蘭人口約有523萬人，而且芬蘭是一個多種族的國家，在人口結構中，主要有兩大族群，一是芬蘭人（Finn）占93.4%，另一是瑞典人（Swede）占5.7%；另外傳統的少數族群，包括原住民薩米人（Sámi）占0.1%，還有吉普賽人（Roma/Gypsy）占0.2%、「老俄羅斯人」（Old Russian's）占0.4%，愛沙尼亞人（Estonian）占0.2%，以及猶太人（Jews）和韃坦人（Tatars）等少數民族。

在語言方面，截至2006年的統計，91.51%的人說芬蘭語（Finnish）；另外有5.49%的人則說瑞典語（Swedish），0.03%的人說拉普語（Lappish），0.80%說俄羅斯語（Russian），2.17%說其他語言。其中芬蘭語和瑞典語並列為官方語言²。

在宗教信仰方面，根據2006年的統計，信奉基督新教路德教派（Lutheran Church）占82.5%，信奉希臘東正教（Orthodox Church）占1.1%，信奉其他宗教占1.2%，沒有宗教信仰者有13.5%³。

三、歷史

芬蘭曾受瑞典統治約650年（12世紀至1809年），受俄國統治108年（1809年至1917年）；直到1917年12月6日才脫離俄羅斯宣布獨立。芬蘭這種長期被殖民統治的歷史經驗，在政治、經濟、

註² 芬蘭統計（Statistics Finland），http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_en.html

註³ 同前註。



文化、社會、宗教各方面受殖民母國的影響深遠，尤其是受瑞典的影響最大。

芬蘭面對前蘇聯的威脅，在冷戰時期，外交上採取「中立政策」，成為東（蘇聯共產集團）西（西方歐美集團）之間的重要緩衝國，直到蘇聯解體為止。

芬蘭在1995年經過公民投票決定，與瑞典、奧地利同時加入歐盟（European Union, EU），並於2002年元月1日啟用歐元，加速融入歐洲之金融、經貿體系，是目前北歐地區唯一使用歐元的國家。

四、政治

（一）政府體制

芬蘭是「單一制」國家，政府體制的設計原本是典型的「半總統制」（Semi-Presidentialism）；1999年7月31日制訂的新《憲法》（2000年3月1日正式生效），則朝向「議會內閣制」（Parliamentarism）的方向發展。

（二）總統

芬蘭共和國總統係由公民以絕對多數決（majority）直接投票選舉產生，任期6年，得連任1次。現任總統是從2000年3月1日就任至今的何樂仁女士（Mrs. Tarja Halonen），第二屆任期至2012年1月止，她不僅是芬蘭有史以來的第一任女性總統，亦創下女性總統連任的先例。

(三) 政府

芬蘭政府由總理辦公室 (The Prime Minister's Office) 和 12個部會組成，包括總理辦公室、外交部、法務部、內政部、國防部、財政部、教育部、農業暨森林部、交通部、貿易暨工業部、社會事務暨健康部、勞工部、環境部⁴，現任總理是范荷能 (Matti Vanhanen)，從2003年6月24日就任至今。

芬蘭在2000年3月1日起實施新《憲法》，新《憲法》中規定總理不再由總統任命，而改由國會推選，並依慣例由國會多數黨黨魁出任，被提名人一旦獲得國會公開投票中過半數票之支持，即當選總理，並由共和國總統任命；總統根據總理之建議，任命內閣部長。內閣對法案和預算具有決定之建議權。外交由總統及內閣共同主管，惟歐盟事務完全劃歸總理權責。

(四) 國會

芬蘭國會 (Eduskunta) 自1917年獨立迄今均採一院制，由15個選區所選出之200位議員組成，任期4年。國會共設有16個委員會，包括15個常設特別委員會 (Permanent Special Committees) 和1個大委員會 (Grand Committee)。

芬蘭屬於多黨制，登記有案的政黨共有11個，而且在最近幾屆國會選舉中，都沒有一個單一政黨獲得過半數的席次。目前第27屆國會係於2007年3月18日選出，

註⁴ 芬蘭政府 (Finnish Government) 網站，<http://www.government.fi/etusivu/en.jsp>



由芬蘭8個主要政黨所組成，其中中央黨（Centre Party）贏得51席最多席次，而上屆國會期間最大在野黨國家聯合黨（National Coalition Party，習稱保守黨）贏得50席居次，中央黨和國家聯合黨兩黨結合瑞典人民黨（The Swedish People's Party）及綠黨（Green Party）等共組新的聯合政府；上屆國會最大黨社會民主黨（The Social Democratic Party）則成為在野黨，其他政黨還有左翼聯盟（Left Alliance）、基督教民主黨（Christian Democrats）及真芬黨（True Finns）等。

表1-1 芬蘭第27屆（2007年—2010年）國會議員席次表

政 黨 名 稱	席 次
中央黨	51
國家聯合黨	50
社會民主黨	45
左翼聯盟	17
綠黨	15
瑞典人民黨	10
基督教民主黨	7
真芬黨	5
合 計	200

資料來源：芬蘭國會（Parliament of Finland）網站，<http://web.eduskunta.fi/Resource.php/parliament/index.htm>

五、經濟

芬蘭已是一個高度工業化和自由市場經濟的國家，人均產出（Per Capita Output）大約和英國、法國、德國和義大利等國相同。芬蘭以電子資訊和高科技為主要的競爭產業，例如自動電話，並且是以出口貿易為主的經濟體系，關鍵的經濟產業是製造工業，主要是木材、金屬、機械、電信和電子工業等。

芬蘭2006年平均每人國民生產毛額（GDP per capita）為33,700美金，已是一個高所得的國家，失業率雖然偏高，但這幾年已逐漸下降，2006年的失業率為7%。

芬蘭經濟以外銷為導向，通訊電子、木材工業、造紙工業、重機械、化工、環保、生化科技產品為主。2006年貿易總額約為1,235億美元。重要出口國為德國、瑞典、英國、俄羅斯、中國、美國等國。

另外，根據瑞士世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）全球競爭力評比，芬蘭國家整體競爭力的排名始終名列前茅，高居世界第一、二名，是深具發展潛力的國家。

表1-2 芬蘭2000年~2006年全球競爭力「成長競爭力指數」排名

年度	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
排名	1	1	1	1	1	1(2)	1(2)

（註）（ ）中的數字係指「全球競爭力排名」，為2005年增設之項目，採用新的評比方法，將過去的「成長競爭力指數」與「商業競爭力」，統合為「全球競爭力指數」。

資料來源：李文郎整理自歷年來「世界經濟論壇」（WEF）發表之評比結果。



表1-3 芬蘭國家基本資料

項 目	內 容	
地 理 人 文	地理環境	位於北歐，瀕臨波羅的海和芬蘭灣，與瑞典和俄羅斯相鄰
	國土面積	約33萬8,145平方公里
	首都	赫爾辛基市
	行政劃區	全國分成6個省
	人口數	約523萬
	人口結構	芬蘭人、瑞典人為兩大族群，少數族群包括俄羅斯人、愛沙尼亞人、吉普賽人、薩米人等
	語言	官方語言：芬蘭語和瑞典語 其他語言：薩米語和俄羅斯語等
宗教信仰	大部分信奉基督新教路德教派，其餘信奉東正教和其他宗教等	
政 治	獨立日期	1917年12月6日（脫離俄羅斯獨立）
	加入聯合國	1955年12月14日
	加入歐盟	1995年
	國家體制	單一制
	國家型態	穩定民主國家
	憲政分權	三權分立
	政治體制	修憲後政治體制由半總統制傾向議會內閣制（2000年新憲法）
	總統選舉	公民直選（絕對多數決）
	政府型態	聯合內閣多數政府
	政黨制度	多黨制
	主要政黨	中央黨、基督教民主黨、綠黨、左翼聯盟、國家聯合黨、社會民主黨、瑞典人民黨、真芬黨
	國會類型	單一國會制
國會議員任期	4年	

項 目		內 容
經 濟	幣 制	2002年起採用歐元（EURO）
	國家總預算	2007年約298億歐元（約合430億美元）
	平均每人 G D P	\$33,700（2006年）
	失業率	7 %（2006年）
	經濟類型	自由經濟，已開發國家
	經濟成長	穩定成長
	核心經濟	以電子資訊與高科技、高尖端產業為主
	全球競爭力	最高等，高居世界第一、二名

資料來源：李文郎整理製表。

❁ 第2節 國際監察制度之類型 ❁

所謂「監察制度」(control system) 依據《監察辭典》的定義⁵，是指國家權力機構中，專司監察職能的組織和人員，依法對國家行政機關或司法機關，以及其他政府機關，及其所屬執行公務之人員，實施監督之體制而言。

傳統的監察使 (Ombudsman) 獨立於行政機關之外，由國會選出，接受人民自下而上的陳情，獨立行使職權，並監督政府機關及官員活動，藉以伸張人權，改善吏治，並對行政誤失、決策錯誤與司法程序失當等問題，提出鞭策⁶。

世界各國的監察制度雖然大多源自於瑞典的國會監察使制度，但是歷史傳統、文化背景、政經條件都不完全相同，為了適

註⁵ 監察辭典編寫組，1980，《監察辭典》，北京：中國政法大學，頁550。

註⁶ 周陽山主持，盧瑞鍾、姚蘊慧協同主持，2001，《修憲後監察權行使之比較研究》，監察院出版，頁73。



應各國主客觀因素的差異，所以每個國家的監察制度之內容與實際運作，產生變異性與適應性，幾乎沒有完全相同的模式。

從1980年代之後，監察使制度快速擴展至全世界，根據國際監察組織的統計，目前全世界約有140個國家或地區設置有監察使制度⁷，2007年已有128國家或地區的監察機關加入國際監察組織（International Ombudsman Institute, IOI），監察制度的型態也越來越多樣化⁸。

不過若從權力分立的角度，以及比較嚴格的標準，則僅有行政部門之外的監督機關，實施監察職能的制度，才能算是典型的監察制度，如同「國際監察組織」（International Ombudsman Institute, IOI）的描述：「從比較嚴謹的基本原則來說，監察使辦公室的設置必須獨立於行政或執行部門的官署之外」⁹。不過為了一窺目前各國監察制度之全貌，故本書採比較寬鬆的標準來定義監察制度。以下是世界各國監察機關之基本類型：

一、監督型態

從監察機關對行政權的監督型態來看，可分成兩種：

（一）外部型

屬於行政權外部的一種監察機制，具有「外部性」、「由下而上」和「他律」的特性。例如典型的國會監察使制度。

註⁷ 芬蘭國會監察使（The Parliamentary Ombudsman of Finland）網站，<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/index.htm>

註⁸ 國際監察組織（International Ombudsman Institute, IOI）網站，<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/index.php>

註⁹ 同前註。

(二) 內部型

屬於行政權內部的一種控管機制，具有「內部性」、「由上而下」和「自律」的特性。例如行政監察制度。

二、隸屬關係

從監察機關的隸屬關係來分，可分成以下六種類型：

(一) 立法型

國會監察使是在三權分立的架構下，隸屬於國會（或立法部門）的一種制度設計，是國際上最典型的監察制度。目前全世界採行國會監察使制度的國家，約佔三分之二，可說是國際監察制度的主流。

(二) 獨立型

此類型的監察機關在形式上獨立於行政、立法、司法機關之外，單獨設置。例如我國、巴布亞紐幾內亞、烏干達，均設置獨立的監察機關，但位階與職掌則相異。

(三) 行政型

行政監察制度，係指國家行政機關內部設立的專門機構，屬於行政權內部的監督機制。這些行政型的監察機關稱為「行政監察專員公署」(Executive Ombudsman Office)，因為亦具有某些傳統監察制度之特徵，故又稱「準監察使公署」。然而行政監察機關的特徵和傳統監察機關不同，並不符合國際上對傳統監察機關的定義。



因此前紐西蘭國家監察使暨國際監察組織理事長約翰·羅勃遜(John Robertson)就認為¹⁰，為了避免一般民眾混淆，政府機關內的申訴機構應避免使用Ombudsman一詞。

(四) 司法型

有些監察機關是隸屬於司法部門，同樣負責監督政府機關和公務人員是否有違法失職之行為。

(五) 特殊型

以色列的國家審計長兼公共申訴督察長(State Comptroller & Public Complaints Commissioner)，是由負責審查國家決算的「審計長」(Auditor General)，和處理人民申訴案的「公共申訴督察長」(即監察長)為同一人擔任，是世界上非常獨特的制度。

(六) 混合型

目前發展中國家正出現一種「監察—人權」混合型態的機構，結合一般行政監察機關、人權監察機關、人權調查委員會和人權宣傳機構之型態，以符合開發中國家朝民主化發展過程所需。一方面監督行政機關，另一方面保護人民權益、教育國民，提升其國內之人權水準。

三、管轄範圍

從監察機關的管轄權範圍來分，可分成以下三種：

註¹⁰ 約翰·羅勃遜(John Robertson)，1994，《監察制度之國際展望》，收錄在黃越欽主編，1996，《國際監察組織——一九九四年研討會論文集》，台北：五南書局，頁4。

（一）國際或超國家監察使

目前在國際上存在一些類似監察使形式的官員，負責國際性機構的申訴工作，例如國際銀行、國際貨幣基金會、世界衛生組織等。但是此種類型並非國際定義下的監察使。

歐盟在1995年9月1日設置第一個超國家層級的監察使—歐盟監察使。歐盟監察使辦公室是根據《馬斯垂克條約》（Maastricht Treaty）第8條之4，以及第138條之5的規定成立。歐盟監察使主要在調查有關歐盟機構和相關團體違法失職行為的陳訴案件，例如歐洲執行委員會、歐盟部長理事會、歐洲議會、歐洲審計院、歐洲法院（但不包括法院之審判行為）、歐洲經濟社會委員會、區域委員會、歐洲中央銀行、歐洲投資銀行、歐洲刑警組織等¹¹。

（二）國家層級

國家層級（或中央層級）的監察機關大多設置在中央政府、國會或聯邦政府，其管轄範圍涵括全國。其監察官員通常稱為「國家監察使」或「國會監察使」。

（三）次國家層級

次國家層級的監察機關之管轄權只及於國家的部分地區，包括區域性的（regional）、省級的（provincial）、州級的（state）和市級的（municipal）監察使辦公室。

註¹¹ 監察院國際事務小組編譯，2005，《歐盟監察工作》，監察院出版，頁12。



四、公私屬性

(一) 隸屬於公部門的監察制度

公部門（政府）的監察使依其任務屬性又可分為下列兩種類型：

1. 一般目的監察使

一般目的監察使是「全功能」的監察使，對政府行使全面性的監督，具有廣泛權限，行使普遍性的監察權。這是民主國家監察制度中最常見的類型。

2. 特殊監察使

公部門監察使的第二種類型是「單一目的」或「特殊目的」的監察使，屬於「部分功能」的監察使，對政府機關行使特定或單一的監督，又稱為「專業」或「特別命令」監察使。

(二) 隸屬於私部門的監察機制

監察使模式已經被私部門（民間）廣泛所採用，作為解決內部爭端的形式，或做為處理顧客申訴之用。大多在公司、企業、大學、媒體、銀行、私立健康醫療場所、建築公會、退休金、保險公司、投資、法人財產仲介、法律服務、喪葬服務等私人機構內部設置，例如瑞典的媒體監督員、澳洲的銀行監察員、英國的財政服務監察員、紐西蘭的銀行監察員等，這些都屬於私領域的

監察使¹²，也是專業監察使的一種。傳統監察使是公職身份，非私人機關的成員¹³，所以私部門設置的監察人員雖然也稱為監察使（ombudsman），但並非國際定義下的傳統監察使或監察機關。

因此為了區分公、私部門的監察使，避免名詞的混淆，本文將私部門的Ombudsman，稱為「監察員」。

五、組成形式

依照監察機關的組成形式，可分成兩類：

（一）個人制

一般監察機關通常採「個人制」（「首長制」、「個人領導制」），此種類型又區分成兩種：「單一制」和「複數制」。「單一制」僅有1位監察使，例如阿根廷設有1位護民官；「複數制」則有2位以上的監察使或正、副監察使，例如瑞典共有4位監察使，1位首席監察使和其他3位監察使。

（二）委員會

有些監察機關採「委員會」的組成形式，委員會由數位委員（監察使）所組成，通常決議採「合議制」

註¹² 羅伊·葛列格里、菲力浦·基丁斯等編（Roy Gregory and Philip Giddings eds.），《修錯持正：六大洲的監察組織》（*Righting wrongs: the ombudsman in six continents*）（Amsterdam, The Netherlands; Washington, D.C.: IOS Press; Tokyo: Ohmsha, 2000），頁10-11；國際監察組織（International Ombudsman Institute, IOI）網站，<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/index.php>

註¹³ 吉羅德·科頓編（Gerald E. Caiden ed.），《監察機關國際手冊：演進與目前功能》（*International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function*）（Westport, Conn.: Greenwood Press, 1983, vol.1），頁23。



(又稱為「集體決議制」)。例如我國監察院，由29位監察委員組成(包括正、副院長)。

表1-4 國際監察制度之基本類型

分類標準	基本類型		備註
監督型態	外部型	行政機關外部的監督機制	「外部性」+ 「由下而上」 「他律」
	內部型	行政機關內部的控管機制	「內部性」+ 「由上而下」 「自律」
隸屬關係	立法型	國會監察使制度	隸屬於國會
	獨立型	獨立設置的監察機關	獨立於行政、立法和司法部門之外
	行政型	行政監察制度	隸屬於行政部門
	司法型	隸屬在司法機關	
	特殊型	審計長兼公共申訴督察長	審計長兼監察使
混合型	混合型的監察機關	監察機關與人權組織所組成(監察一人權)	
管轄範圍	國際或超國家層級		世界衛生組織、世界銀行、歐盟監察使
	國家層級		
	次國家層級		地區性、地方性、州、省、市
公私屬性	隸屬公部門的監察使	一般目的監察使(全功能)	例如國會監察使、國家監察使
		特殊目的監察使/專業監察使(部分功能)	例如兩性平權、兒童保護、消費者保護、監獄、教育、軍事監察使
	隸屬私部門的專業監察使		例如學校、銀行、保險公司、媒體監察員
組織形式	個人制(首長制、個單一制)		1人
	人領導制) 複數制		2人以上
	委員制(合議制、集體領導制)		委員會形式

(註)上表指稱之監察制度係指「最廣義的監察制度」而言
資料來源：李文郎整理製表。

❁ 第3節 芬蘭監察制度體系 ❁

西方民主國家的監督體系，大多以「權力制衡為中心」，兼具內外的監督機制。即以議會監察和司法監督的外部監控力量（他律），與政府內部的行政監督（自律）相結合，組成一套嚴密的監督系統，防止任何一個國家權力機關擴權、濫權，督促公務人員依法行政，並提高政府職能。

芬蘭的監察制度體系，從不同的定義，有不同的概念範疇¹⁴：

一、廣義說

廣義的監察使概念，是指所有隸屬於公部門的監察使，包括隸屬行政權內部和外部的監察使。

國際監察組織對會員資格要求為必須隸屬於公部門的監察機關，處理公共行政的事務，並且必須符合2個主要的基本條件：一是接受人民陳情；二是獨立行使職權¹⁵。

在芬蘭，除了國會監察使負責監督政府和受理人民申訴之外，另外，還有隸屬於政府的法務總長（Chancellor of Justice）¹⁶

註¹⁴ 最廣義的監察使（Ombudsman）概念範疇是「公共」（public）的概念而非「政府」（government）的概念，兩者並不相同，其中「政府」包含在「公共」的概念內，所以Ombudsman的範疇包括公私相接攘的公共領域。換言之，最廣義監察使的概念橫跨公私領域，除了公部門的監察使之外也包括私部門的監察員。

註¹⁵ 國際監察組織（International Ombudsman Institute, IOI）網站，<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/index.php>

註¹⁶ 「Chancellor of Justice」一詞，國內學術界另有譯為「司法總長」、「司法大臣」、「司法總監」、「行政司法總監」之稱，本書採「法務總長」之譯名。



和一些隸屬於政府機關內部，也名為監察使（Ombudsman），包括平等監察使（The Ombudsman for Equality）、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）、破產監察使（The Bankruptcy Ombudsman）以及兒童監察使（The Ombudsman for Children）等6種政府專業監察使（又稱「政府監察專員」），也同樣具有受理民眾陳情和監督政府施政，以及行使立法監督的職權。

上述芬蘭國會監察使、法務總長和政府專業監察使，都符合國際監察組織的規定。故芬蘭廣義的監察制度是由國會監察使、法務總長、政府專業監察使這3種機構和職位所構成，可稱為「三元制」（或稱多軌制）的監察體系。

二、狹義說

如果以狹義的監察組織定義而言，則芬蘭的監察制度採行雙元制（或稱「雙軌制」）。因為在芬蘭，國會監察使和法務總長同樣扮演「芬蘭最高法律守護者」（The Supreme Guardian of the Law in Finland）的角色，對法院、政府機關、公務人員和執行公務之人員進行「合法性監督」（oversight of legality），確保其遵守法律、恪遵義務。

三、最狹義說

但是若以最嚴格的標準，將監察機關定義為行政權外部的公部門監督機關，則法務總長、政府專業監察使在性質上都屬於行

政部門的內部監督，不能算是典型的監察機關。因此，最狹義的芬蘭監察制度則僅有國會監察使制度一種而已，稱為「一元制」（或稱「單軌制」）。

為了全面瞭解芬蘭整體的監察體系，以及觀察這幾種監察機構的互動和運作情形，本書採廣義說之定義，探討芬蘭的監察制度體系。

表1-5 芬蘭監察制度之範疇

定 義	範 疇
最狹義說（一元制/單軌制）	國會監察使
狹義說（雙元制/雙軌制）	國會監察使 法務總長
廣義說（三元制/多軌制）	國會監察使 法務總長 政府專業監察使

資料來源：李文郎整理製表。

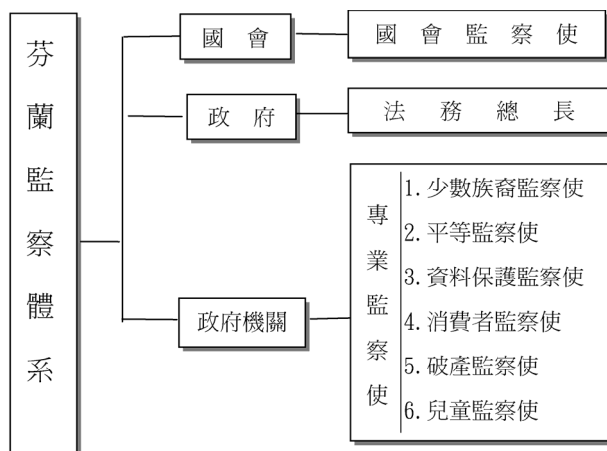


圖1-1 芬蘭監察體系圖



第2章 國會監察使



第1節 監察使的歷史

一、國際監察使制度的淵源

現代西方國家的監察使制度淵源於北歐的瑞典，而關於此制度之古代淵源，有學者認為是古羅馬的監察機關，亦有人認為係源自羅馬時代的「護民官」或「檢察官」、希臘時代的民選行政監督官、中古時期西班牙亞拉岡王國的家臣監督官，甚至有學者認為導源於中國古代之御史制度。雖然以上官職，皆在保護人民權利，監督官吏的違法濫權，以整肅綱紀，但皆無直接證據，實難因制度上頗為類似，而謂為其淵源。但究其現代之發展嚴格而論，則與瑞典王國式微有密切關係¹⁷。

瑞典監察使的前身源自於皇家最高監察使，此為卡爾（Karl）十二世於1713年所創的職位。1709年卡爾十二世敗給俄國後，逃至土耳其，實際上是被土耳其君王所軟禁。國王長期缺位，使瑞典的統治變得毫無章法，為了恢復秩序，國王決定成立由最高監察使為首的辦公室為其代表，用來確保法律與規章受到遵守及公職人員能善盡職守，一旦監察使發現有違法情況，有權舉發失職者¹⁸。

註¹⁷ 周陽山，2006，有關監察院與監察權的爭議—憲政與法制層面的探討，收錄在周陽山，2006，《監察與民主》，監察院出版，頁223-224。

註¹⁸ 周陽山，2003，瑞典監察使制度—理念與實務的分析，《立法院院聞月刊》，第31卷第11期，頁1-2。

瑞典是第一個設置國會監察使（Parliamentary Ombudsman）的國家。1809年根據國王與國會平權原則通過《政府組織法》，其主要特徵之一，係強化國會對行政權的控制，據此設置了司法監察使（Justitieombudsman）一職。監察使對國會負責，脫離國王指揮而獨立行使權力；其主要職權，係以國會代表的身份，監督行政與司法機關是否違背「人權保障」之原則，對人民之權益有所侵犯，換言之，監察使的主要職責，是確保公共行政與司法的品質。

此一新的《政府組織法》保留17世紀以來，瑞典的制度—國家機關自治制度，該制度的特徵是不允許大臣進行直接管理。而創設瑞典監察使的提案，被列入憲法委員會所提的《政府文獻法》草案第96條，其中明文規定：每一屆國會皆應選派一位具備豐富法律知識及正直典範的人做為其代表，遵守規定，執行「監督法官與公職人員遵守法律，並以法律途徑舉發任何失職，或以暴力、個人、或其他因素，從事違法行為或未善盡職責者」¹⁹。這一獨特的現象對於建立國會監察使制度，監督並保證法官與政府官員遵守法律具有重要意義。因為決定設立國會監察使的原因，是要建立一種獨立於政府，並且能監督政府官員履行職責的制度。

瑞典所設立之傳統國會監察使制度的特色，是監察使雖然隸屬於國會，但獨立運作於傳統三權之外。此一制度後來發展至北

註¹⁹ 監察院國際事務小組編譯，2000，《瑞典國會監察使》，監察院，頁15-18；本特·維斯蘭德爾（Bengt Wieslander）著，程洁譯，2001，《瑞典的議會監察專員》，清華大學，頁3-10；吉羅德·科頓編（Gerald E. Caiden ed.），《監察機關國際手冊：演進與目前功能》，頁3。



歐以外的其他國家和地區，所以瑞典國會監察使制度可說是西方監察制度的濫觴。

二、芬蘭國會監察使制度之發展與變遷

芬蘭曾受瑞典長期統治，故深受瑞典文物典章及風俗習慣之影響，因此在1917年12月6日脫離俄羅斯獨立後，仿效瑞典國會監察使制度，在1919年《憲法》中設置國會監察使一職，1920年制度開始實施的前幾年，依規定可以由國會議員出任，而且制度開始之初，因為國會監察使的任務和法務總長重疊，再加上第一任國會監察使艾瑞克·艾諾培爾斯（Erik Alopæus），同時還擔任國會議員（1919年12月19日選任，1920年2月7日就任），因此他的工作如同是兼職性質，而且任期僅1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，甚至艾諾培爾斯在向國會提出的年度報告中，還曾建議廢除國會監察使制度；到了1928年的新《國會法》才排除議員得以擔任國會監察使的規定。

而在1932年和1933年，法務總長和政府也分別有廢除國會監察使的相同建議。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。

國會監察使任期原為1年，但是因任期太短不利於監察工作之運作，因此1933年4月10日後改為3年一任，任期和國會議員一致。到了1950年代，國會議員任期改為4年，國會監察使任期則在1957年4月26日也跟著改為4年一任。同年，女性開始有擔任國會監察使的資格。

隨著國會監察使和法務總長的責任分工逐漸清楚，角色和定位也隨之明確，以及歷經多年來的制度運作和改革，國會監察使辦公室經費的增加，與國會監察使獨立性的增強，職權更能發揮成效，其地位也越來越崇高。故基於實際需要，芬蘭國會於1969年向政府提出決議，要求修改《憲法》第49條，增加1位國會監察使，但是1970年4月政府委員會提出的報告僅增加1名助理國會監察使（assistant ombudsman），並於1971年1月15日通過《憲法》修正案第49條，增加1名副（助理）國會監察使，任期4年，且和正監察使有相同權力；1972年首位副國會監察使正式就職。爾後芬蘭又設有候補副國會監察使（alternate deputy ombudsman），但是因為國會監察使辦公室秘書長如果兼任候補副國會監察使，執行職務會受到影響，而且為了因應從1990年代起陳訴案的大量增加，因此在1997年增設第2位副監察使，並於1998年9月正式執行任務後，就廢除了候補制度。

從1920年至2007年止，歷任正國會監察使共有17位，從1972年至2007年歷任副國會監察使共有8位。其中絕大部分是由男性擔任，而女性則到了1957年才有被選為國會監察使的資格，但是實際上到了1988年才有第一位女性皮爾可 卡瑞娜 科斯基仁（Pirkko Kaarina Koskinen）當選副監察使一職，而2002年就任的現任國會監察使瑞塔麗娜 波尼歐（Riitta-Leena Paunio），則是芬蘭自1920年以來第1位女性的正監察使。

1995年7月17日芬蘭通過《憲法》修正案，並在1995年8月8日實施，國會監察使的角色有了局部的轉變，被賦予明確的義務，就是監督「憲法權」和「人權」，作為整合對公共機構「合法性監督」的部分功能。國會監察使被賦予的義務，其目的不是



要改變監察使的本質，而是要監察使強化「教育性的角色」，提醒公共機關特別注意「憲法權」和「基本權」的履行，很明顯地，憲法改革的目的，就是強調監察使這個角色。

芬蘭2000年新《憲法》對於國會監察使的規定部分，作了更大幅度的改革，除了明訂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、與法務總長的責任分工、對政府閣員的控訴程序之外，最大的改變是增加國會監察使對於總統之監督，以及國會對國會監察使制衡的新規定等。再者，配合新《憲法》的修訂，在2002年4月1日正式施行的新《國會監察使法》（Parliamentary Ombudsman Act 197/2002）中，對於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、提出報告等事項，也都有更詳盡的制度規範。此外，根據芬蘭《強制措施法》（The Coercive Measure Act）和《警察法》（The Police Act）的規定，國會監察使有權監督警方利用電信設備竊聽、監聽和科技竊聽，以及監督警方的秘密臥底行動（undercover police operation）的合法性，以避免警察機關濫權、擴權和侵犯人民基本權利。

直至2007年，芬蘭實施國會監察制度已經有87年的歷史，是世界各國中僅次於瑞典（1809年開始實施）的國家。

表2-1 芬蘭國會監察使制度之發展與變遷

年度	內容
1919年	1919年7月17日《憲法》建立國會監察使制度
1920年	1. 國會監察使制度正式實施 2. 第一位國會監察使就任
1928年	1928年新《國會法》中規定，排除國會議員擔任國會監察使的資格
1933年	1. 國會監察使的任期由1年改為3年 2. 《法務總長與國會監察使職權劃分法》劃分出法務總長與國會監察使的職權範圍
1957年	1. 國會監察使任期由3年改為4年 2. 女性開始有資格擔任國會監察使
1971年	《憲法》第49條規定，增加1位副（助理）國會監察使
1972年	首位副國會監察使就職
1988年	第1位女性當選副國會監察使
1990年	《法務總長與國會監察使職權劃分法》再度劃分法務總長與國會監察使的職權範圍，使兩者的職權範圍更明確
1995年	憲法修正賦予國會監察使監督「憲法權」和「人權」之職責
1997年	增設第2位副監察使
1998年	1. 廢除候補國會監察使制度 2. 第2位副國會監察使就任
2000年	2000年新《憲法》明訂國會監察使的資格、任命程序、任期、責任、義務、監督對象、對國會監察使的制衡等。
2002年	1. 制訂《國會監察使法》，詳定國會監察使的職權行使、調查程序、利益迴避、報酬、責任分工、提出報告等。 2. 第1位女性當選正國會監察使

資料來源：李文郎整理製表。



表2-2 芬蘭歷屆國會監察使名單

年 度	姓 名
1920	Erik Alopaeus
1921-1922	K.V. Holma
1923-1925	Hugo Lilius
1925-1928	Y.W. Puhakka
1929-1930	J.O. Söderhjelm
1930-1931	Hugo Lilius
1932-1945	Esko Hakkila
1946-1947	Reino Kuuskoski
1947-1951	Mauno Laisaari
1952-1956	Paavo Kastari
1956-1961	Marjos Repola
1962-1970	Risto Leskinen
1970-1973	Kaarlo L. Ståhlberg
1974-1986	Jorma S. Aalto
1986-1989	Olavi Heinonen
1989-1995	Jacob Söderman
1995-2001	Lauri Lehtimaja
2002-	Riitta-Leena Paunio

表2-3 芬蘭歷屆副國會監察使名單（自1972年以來）

年 度	姓 名
1972-1979	Aapo Lehtovirta
1980-1987	Klas G. Ivars
1988-1995	Pirkko K. Koskinen
1996-2001	Riitta-Leena Paunio
1998-2001	Jaakko Jonkka
2001-2005	Ilkka Rautio
2002-	Petri Jääskeläinen
2005-	Jukka Lindstedt

❁ 第2節 國會監察使的任務 ❁

依據芬蘭《憲法》第109條之規定：「國會監察使應確保法院、其他政府機關與公務人員、政府雇員及其他執行公務之人員，遵守法律，盡其義務。為執行其任務，國會監察使負責監督基本權利、自由權與人權之執行狀況。國會監察使就其工作，包括對國家機關執法狀況之觀察以及立法工作之缺失，提出年度報告。」

換言之，國會監察使主要的任務是監督政府機關及公務人員在執行職務過程中，確實遵守法律和履行其義務。除此之外，國會監察使監督的範圍也包括其他執行公共任務之人員。再者，國會監察使關注基本人權之落實，特別將監督的焦點放在警方使用電信設備進行竊聽、監聽的強制措施，以及警方秘密臥底行動的實施。而國會也特別要求國會監察使注意兒童權之落實。通常國會監察使的合法性監督，主要是檢視受理的陳訴案件；而國會監察使也可以介入在其主動調查中所發現的缺失。

另外，國會監察使對政府機關和機構實施巡察，特別是監獄、軍事機關以及其他封閉性機構。法律賦予國會監察使能夠監督犯人、受監禁者、服役士兵與維和部隊人員所受到的待遇。

國會監察使每年必須向國會針對過去1年來的活動和觀察提出年度報告。

國會監察使的任務規定在2002年生效的《國會監察使法》中。

一、調查陳訴

調查陳訴案是國會監察使工作最主要的一部分。往年收到的陳訴案件約在2,500件左右，但是從2004年起，陳訴案件快速增



加，到了2006年，國會監察使接獲的陳訴案數量已經超過3,600件。陳訴案一般涉及對於官方行政程序或決議內容的批評。除了陳訴案之外，國會監察使每年收到大約4、500件其他的書面溝通（written communications）。

表2-4 芬蘭國會監察使2002—2006年受理人民陳訴案件數統計

年度	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
件數	2,588	2,498	2,950	3,352	3,662

資料來源：芬蘭國會監察使辦公室提供。

（一）進行調查

假如一件陳訴案件屬於國會監察使的監督範圍，或者有充分理由懷疑受陳訴之政府機關或官員涉及不法行為或怠忽職責，此時國會監察使將進行調查。

（二）調查程序

當國會監察使調查陳訴案時，可以約談和案件有關的人員。如果必要時，國會監察使可以向各政府機關要求提出報告或意見，或者命令國會監察使辦公室的調查員進行調查。

促進基本權和人權是國會監察使的核心工作，因此，在審理陳訴案，國會監察使也經常對基本權和人權進行監督，以確保政府官員尊重這些權利。

另一個重要的觀點是，政府機關必須遵守良好治理的原則（principles of good governance），作為迅速處理事務、提出適當的決定觀點，因此國會監察使在主動調查中可以給當事人建議，並採取適當的行動。

國會監察使對於受陳訴的對象採取合乎法律程序的立場，決定是否採取行動，以及採取何種適當的措施。

(三) 調查後採取的行動

國會監察使可行使各種手段，最嚴厲的手段是對違法行為的官員提起刑事控訴 (criminal prosecution)，另一種替代作法是，國會監察使可以對相關當事人提出正式的申誡 (official reprimand)。在大多數的情況下，對於非法或涉及輕微的疏忽，國會監察使得表達其觀點，或者提醒當事人正確的行為準則。

國會監察使也可以對於政府的缺失提出建議，以糾正錯誤和要求注意，並遵守法律和法規命令之規定。

二、監督公共機關、公務人員和執行公務之人員

國會監察使監督的對象擴及所有公共機關、公務人員，以及其他執行公務的個人和組織。

(一) 公共機關和公務人員

「公共機關」包括法院、政府機關和機構，以及市政機關。

「公務人員」包括公共服務職位的人員，或者其他在類似國家、市政或附屬機關，或者其他依據公法規定在市政間聯合經營機構服務的人員。

「公務員」包括在國家和市政官員、大學和國營企業服務之人員，以及在基督新教路德教派和東正教教會 (Evangelical-Lutheran and Orthodox churches)，和教區



合作單位服務，具有類似公務員地位之神職人員、歐蘭群島（Åland）自治區、芬蘭銀行和社會保險機構服務的人員，地方政府國民年金機構或地方政府委員會的雇員，也都具有類似公職人員的地位。這些都是國會監察使監督的對象。

其他國會監察使合法性監督的重點在國務會議的成員，也就是政府的內閣部長。

除了法院、其他政府機關與公務人員、政府雇員以及其他執行公務之人員外，依據2000年新《憲法》第112條和第113條規定，國會監察使應監督政府、內閣部長和共和國總統的決策和行動之合法性，因此政府、部長和共和國總統也都是國會監察使監督的對象，其中，特別值得一提的是，2000年新《憲法》賦予國會監察使有權監督共和國總統的新任務。

（二）其他執行公務之人員

具有公共信託地位、市議會議員和市董事會、市委員會和市理事會的成員，其他屬於公共組織和機構的人員，也都屬於國會監察使監督的範圍。

公共任務可能由其他人執行，而不是政府官員或政府機關。因此國會監察使監督的範圍也包含，例如一家私營保險公司或失業基金，當他們處理交通保險或賠償的法定任務時，國會監察使也監督這些執行公務的人員。

而何謂「公務」(public tasks)？其認定標準由國會監察使做最後解釋，而評估的標準必須考慮任務的本質。

(三) 不屬於國會監察使監督的範圍

國會監察使不監督國會立法工作或國會議員的活動。另外私人企業公司、私領域的專業人士（例如律師、醫師）和私人，以及有關家庭、繼承或債務的法律爭端，也不屬於國會監察使的監督範圍。

另外，國會監察使也不監督法務總長的活動，因為國會監察使和法務總長各自獨立扮演合法性監督的角色。

表2-5 芬蘭國會監察使的監督對象

類別	對象	說明
總統	共和國總統	
公共機關及公務人員	1. 法院、政府機構及官員和市政機構擔任公民服務職位的官員 2. 在國家或市政機關、大學和國營機構從事公務的人員 3. 在基督教路德教會、東正教和教區合作單位服務的人員，具有類似公職人員地位的神職人員 4. 其他在歐蘭自治區、芬蘭銀行和社會保險機構（例如地方政府退休金機構或地方權力機關雇用的委員）服務的公職人員 5. 國務會議的成員，例如內閣部長	1. 公共機關 法院 中央政府機關和機構 市政機構，例如市議會和市委員會（理事會） 2. 公務人員 法官 警察 地方政府官員 市長 市議員 建築物稽查員 社工人員 學校教師 健康中心醫師



類別	對象	說明
執行公務之人員	1. 擔任公共信託身份、市議員、市理事會、市委員會和其他屬於公共組織和機構，及和其他具有公共信託身份的委員、理事和機關顧問 2. 受委託執行公權力的個人或單位：私人保險公司或失業基金，當他們處理法定任務時，例如交通保險或補償金	其他執行公務的人員：國家、地方政府和教會的雇員、執行補償金、報酬金和養老金的支付工作之失業補助基金和保險機構人員
備註	不屬於國會監察使監督的對象和活動：法務總長、國會立法工作、國會議員活動、私人企業公司或私人專業人士（律師、醫師等）或個人、外國機關或國際組織、非營利組織等，以及有關親屬或繼承法上的法律爭議	

資料來源：李文郎整理製表。

三、監督基本權和人權

基本權和人權（Fundamental and human rights）是國會監察使合法性監督的一個重要部分，藉由調查陳訴、實施巡察和主動調查中發現缺失，監督政府官員和執行公務之人員遵守基本權和人權。

1995年芬蘭《憲法》大幅度修正後，基本權和人權就成為國會監察使工作的新範疇，相對地，其目的是強調這些權利的重要性以及變成合法性監督的焦點。國會監察使的權力範圍不但擴展，而且這種轉變的新觀點明顯地被納入國會監察使的任務之中。同時，國會監察使除了監督政府機關和其他對象的活動外，也監督他們在工作中確實遵守基本權和人權。

另外，從1995年開始，國會監察使年度報告中的一節，專門闡述國會監察使對基本權和人權的立場和觀點。

（一）基本權

「基本權」是指憲法保障公民的權利，體現社會上普遍接受的基本價值。我們的基本權利，包括所謂的自由權，主要是保障個人的自由，避免受到政府當局的干預，自由權包含生存權、人身自由權、遷徙自由權、隱私權、集會和結社自由權，以及財產權的保護。

更進一步來說，基本權還包括經濟、社會和文化的權利，例如工作權、社會保障和教育權。這些權利的特點是，公共機關有責任維護和促進這些權利的落實。

此外，憲法保障平等權、選舉權和參政權、語言權和環境權。

基本權監督的重點在法律保障和良好治理。這種權利最核心部分來自於監察使對相關法律保障和良好治理的觀點。

基本權利列入芬蘭憲法第2章，除少數例外，他們同樣適用於芬蘭公民和其他生活在芬蘭司法制度管轄權範圍內的人民。

基本權利在1995年被納入《憲法》修正條文中，而相關條款再度被全面修訂並納入2000年3月1日生效的新《憲法》中。

（二）人權

「人權」是指那些由國際人權公約所賦予和保障的基本權利（basic rights）。換言之，在國際法的規範下，



芬蘭必須保障人民享有國際慣例之基本權利，包括聯合國和歐盟的人權條款或宣言。大體而言，這些國際慣例皆已由國會制定法案或法令納入芬蘭本國法中，在芬蘭國境內可直接適用。

芬蘭主要受到由聯合國或歐洲理事會起草的人權公約所拘束，包括以下幾項：

1. 聯合國人權公約（UN Human Rights Conventions）

最重要的聯合國人權條款是1966年的《公民和政治權利公約》和《經濟、社會和文化公約》，以及1989年通過的《聯合國兒童公約》。

2. 歐洲理事會公約（Council of Europe Conventions）

歐洲理事會最核心的條約是1950年通過的《保護人權和基本自由公約》（簡稱《歐洲人權公約》），以及1961年通過，並在1966年修正的《歐洲社會憲章》。

3. 歐洲聯盟公約（European Union Conventions）

基本權和人權保障的觀念已經在歐盟快速發展。1999年生效的《阿姆斯特丹條約》（The Treaty of Amsterdam）確認了歐盟致力於自由、民主、法治的原則，以及尊重人權和基本自由，特別強調關於全面禁止歧視和社會方面的基本權利。

歐盟的基本權利憲章在2000年12月於法國尼斯（Nice）的歐洲理事會通過。這個憲章後來在2003年夏天被載入《歐洲憲章》的草案中，而憲章的通過也意味著正式對基本權利的強化。

（三）遵守人權公約的監督

遵守國際人權公約也是監督機關特別設立的目的，其中最著名的是歐洲人權法院，負責監督政府官員和執行公務之人員遵守《歐洲人權公約》。

（四）芬蘭的人權政策

在芬蘭，國家基本權利和國際人權相輔相成，形成一個法律保障的制度。1995年《憲法》改革，關於基本權利和人權的條款部分，是對於干預和監督方式與內容規定的修訂。同時，直接適用於法院和其他政府機關，並且增加個人在適用法律的實際情況時，可以援引基本權利和人權的機會。芬蘭的人權政策特別強調的領域是有關婦女、兒童、少數族裔和原住民的保護。其任務是對抗種族主義（racism）和促進反歧視（non-discrimination）的核心課題。

四、監督兒童權

芬蘭《憲法》保障兒童應被視為個人予以平等對待，兒童應被允許對與他們有關的事務享有影響力，並與其發展程度相對應。

而《聯合國兒童公約》是關於兒童權利又一項的重要文件，它包含廣泛和詳細的規定，涵蓋兒童在社會、經濟和文化方面的權利，禁止歧視和剝削，並要求對於兒童個人或群體的任何官方決定，必須以兒童福祉為前提加以考量。

世界各國必須向聯合國兒童權利委員會，就其管轄權範圍內對兒童權的實施情況提出報告。《聯合國兒童公約》定義18歲以



下為兒童的年齡標準。此一公約在1989年經聯合國通過，而芬蘭在1991年正式生效。

(一) 國會監察使工作的重點領域

從1998年起，兒童權成為國會監察使監督工作特別強調的重點領域。依照國會所表達的意向，國會監察使監督政府機關對兒童事務活動的合法性。在合法性監督的工作上，國會監察使必須考慮兒童權利，並評估所有官方行動對兒童的影響。

(二) 保護兒童及社會服務

兒童權的問題最常出現在兒童保護和社會服務部門。國會監察使接獲的陳訴案件往往涉及父母雙親對子女監護權和探視權的糾紛，或者和兒童福利機構採取的措施有關。兒童權也是陳訴的事項之一，通常是有關醫療保健和教育機構，以及警方和法院所遵循的程序問題。

(三) 精神病治療、學校寄宿

除了調查陳訴案件外，國會監察使也主動調查各機關如何落實兒童權利。例如在2000年，國會監察使檢視隻身抵達芬蘭的兒童難民之權利如何被落實。其他調查重點還包括接受精神疾病治療的兒童。最全面性的調查是2002年對於國家寄宿制學校如何落實兒童基本權利，因此國會監察使在2000年10月11日和2001年10月17日兩度實地巡察所有的國家寄宿制學校，以兒童權為基礎上來評價關於隔離措施的作用，以及特別是密集治療流程和實施藥物測試的正當理由。

傳統上，國會監察使在實施巡察的過程中，特別關注兒童居住在這些機構的生活條件。國會監察使對有關機關執行家庭事務的調解服務，以及有關監護權和探視權，做重點檢查。除了調解外，實施巡察時也會安排和兒童會面，以進一步確定市政機關對兒童的安置措施是否妥當。

國會監察使也檢視有關機關如何採取防範兒童受到家庭暴力的措施。

五、監督電信強制措施的使用

芬蘭《憲法》第10條規定：「每個人的私人生活、榮譽及家庭的神聖性均獲得保障。有關保護個人資訊的進一步設定，應以法令定之。通訊、電話機密與其他的秘密聯絡方式，均係不可侵犯。家庭的神聖不可侵犯性若被破壞，必須是基於保護基本人權與自由，或是為了調查犯罪，並應以法令定之。」

國會監察使的特別任務也包括對於使用電信強制措施的監督。有關使用電信強制措施是規定在芬蘭《強制措施法》(The Coercive Measures Act)，這種強制措施涉及幾個憲法保障的基本權利，特別是隱私權保護、國家和平、個人資料和秘密通訊的權利。從個人遭受強制措施的威脅和整個司法體系的威信來說，這個法律保護的問題是相當重要的。

基於此一理由，國會賦予國會監察使監督電信監聽、竊聽和使用科技竊聽的特別任務。而國會監察使的年度報告中也包含單獨一節，用來說明監督警方使用強制措施的事項。



(一) 何謂「電信的強制措施」

電信竊聽和監聽 (Tapping and surveillance of telecommunications) 以及科技竊聽 (technical eavesdropping) 是所謂「電信的強制措施」。

「電信竊聽」(Tapping telecommunications) 是指秘密的聽或錄下電話的通話，和類似監測以其他透過電信網絡傳送的訊息。

「電信監聽」(surveillance of telecommunications) 是指涉及有權從電話通話中獲得電話號碼和來電的相關信息資訊，也包括暫時關閉通話的權利。

「科技竊聽」(technical eavesdropping) 是指藉由科技設備秘密聽或記錄對談和口語訊息，而竊聽者不需要在現場實際參與。

(二) 只使用在調查重大犯罪案件時

電信竊聽和監聽通常需要法院命令。進行科技竊聽是由負責刑事調查的官員決定，但是必須在24小時內對這個監聽決定向上級提出請求批准。電信竊聽和監聽以及科技竊聽只可以用於某些重大犯罪的調查過程，換言之，必須以調查重大犯罪為先決條件。

一方面，法院必須制訂電信監聽或竊聽的標準作業程序，作為調查嚴重犯罪之依據；另一方面，法院必須考慮採取強制措施在犯罪調查時的必要性，因為法律要求透過電信監聽獲得資訊，是假設此一強制措施對於解決犯罪具有很大的重要性。當法院決定批准並下達一個命令時，必須確定該事項是在命令的有效期限內，和詳細說明使用強制措施的人員。

（三）國會監察使的監督

芬蘭內政部有特別的職責監督電信竊聽和監聽以及所謂的科技竊聽。科技監聽定義為包括科技竊聽、由科技方法和科技追蹤的視覺監控。國防部也有類似的義務，注意警方在內部行政部門的活動。《強制措施法》規定內政部必須就電信竊聽、監聽和科技竊聽向國會監察使提交年度報告。在芬蘭的《警察法》中，對科技竊聽和電信監聽，也有相同規定。國防部有義務對由武裝部隊實施的科技竊聽提交年度報告，此一義務規定在《警察法》中，是對於武裝部隊在執行治安功能的規範。

1. 國會監察使監督電信強制措施

國會監察使的監督主要來自中央部會所提供的報告，此外，國會監察使可以在巡察過程中主動調查或以其他方式調查問題的情況。國會監察使通常以內政部的報告為基礎進行案件的調查。再者，國會監察使必須定期和內政部的警政部門保持接觸，假如必要，國會監察使也會參加警政部門舉辦的訓練活動。雖然國會監察使主動調查案件的機會非常有限，但是可以確定的是，只要有特別需要，國會監察使就會對有關電信強制措施進行調查。

通常國會監察使接獲有關電信強制措施的陳訴案件相當少，有些案件只能算是諮詢，而非陳訴，只有少數是真正涉及使用強制措施的案件，其中一個可能原因是因為強制措施的特殊性質，因為被侵權者通常不知道自己的基本權利已經被強制措施所侵犯。



2. 一個有效監督制度的重要性

不可避免的，使用電信的強制措施和個人隱私是互相衝突的，不論是否存在理由，其合法性也會受到質疑。正因如此，一個有效的監督制度是重要的。近來幾次的法律修訂，擴大對電信強制措施的適用範圍，而由法院核准的命令也同樣持續增加中。

六、監督警方秘密臥底行動

芬蘭《警察法》在2001年3月修正，2002年正式實施，該法賦予警方有權基於打擊重大和組織性犯罪進行臥底和假買賣。在秘密臥底行動中一位員警可以為了獲得有關犯罪或犯罪集團的相關資訊，藉由滲透方式儘可能地接近目標。臥底人員可以利用一個喬裝的身份掩飾真實身份，例如侍者、司機，或親身參與犯罪集團的活動，但是不能從事非法行為。一個秘密臥底行動要有效和安全，就必須保持高度的機密性，因此法律允許給予臥底人員掩飾或誤導性的信息，例如可以使用假的身份證或假的車牌。法律規定秘密臥底行動是由中央刑事警察首長所決定。

國會監察使有權監督這些活動的合法性，而且內政部每年必須向國會監察使提出警方秘密臥底行動的報告。

❁ 第3節 國會監察使主要的工作重點 ❁

國會監察使對政府機關的合法性監督主要來自於陳訴案的調查。國會監察使辦公室除了受理陳訴案之外，也接獲大量的詢問和書面信函，但不列為陳訴案，這類事項通常由國會監察使辦公室裡的一位輪值法律專家負責答覆或給予建議。

此外，國會監察使可以透過其他管道注意政府機關的違法行為或缺失，在某些情況下，國會監察使可以對一些案件進行主動調查。

再者，國會監察使也對公共機關和機構進行實地調查，國會監察使有一個特別的任務就是定期巡察訪視監獄和封閉性機構（例如精神病醫院），這些機構的人員通常是違反個人自由意願而被監禁者；其他巡察的地點還包括軍事單位和邊境防衛部隊。

國會監察使的工作主要集中在促進基本權和人權，所以當國會監察使做說明、陳述問題或撰寫文章時，都會特別強調這些權利在履行公務和草擬法案時的重要性。

國會監察使也積極向民眾和外界提供有關的活動訊息，使用的溝通方式，除了公共服務和忠告外，主動發布國會監察使做成決議的新聞稿、出版陳訴的手冊，以及向國會提出年度報告。近來有越來越多這類的刊物，也使用電子資訊形式在國會監察使的官方網站中揭示。

另外，國會監察使也定期和不同國家進行合作；在芬蘭國內，國會監察使經常和主要的非政府組織（nongovernmental organizations）保持密切聯繫。

一、陳訴和決定

2006年國會監察使持續收到比往年更多的陳訴案件，已經攀升至3,662件，同樣地，國會監察使做成決議的案件也比前一年增加許多，共有3,529個案件（2005年為3,008件）。

除了陳訴案件外，國會監察使也收到483件來自民眾各種的詢問和其他書面信函。這些案件並不列入陳訴案件中，而是由國會監察使辦公室的法律專家負責提供民眾諮詢服務。



2006年，國會監察使調查後做成處分的案件有534件，包括申誡、提出意見、建議有480件，以及有些案件是國會監察使在調查程序中逕行糾正錯誤，有54件。

二、主動調查

主動調查對監督基本權和人權的落實特別重要。法律賦予國會監察使在職權範圍之內，可以對陳訴案主動進行調查，即使沒有陳訴案件，國會監察使也可以根據其他訊息和資料，主動調查（own initiative）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。而國會監察使主動調查案件之調查程序和人民陳訴案相同。

如果國會監察使發現有明顯的缺失產生時，例如在巡察中發現弊端，可以主動進行調查。每年主動調查的案件大約有50件左右。以2006年為例，國會監察使主動進行調查的案件共有49件。特別調查的重點包括監獄內的死亡、監督電信的強制措施，以及政府機關間對防止、調查和處理兒童性虐待的合作。

三、巡察

對政府機關和機構的巡察，已經是國會監察使工作中的重要部分。

法律要求國會監察使進行實地巡察，特別是對於監獄、軍事部隊和封閉性機構，以及監督那些正在治療中的被監禁者。此外，國會監察使也定期巡視軍事單位和邊境防衛部隊，以及芬蘭

的維和派遣部隊。其他巡察的地點還包括警察局、檢察機關、法院和社會福利、社會保險機關和機構、身心障礙收容所和兒童之家。以2006年為例，國會監察使和副監察使共進行了70次的實地巡察，總計48天。

國會監察使對政府機關的巡察，檢視的事項包括居住區域、食物和健康醫療的適宜條件，以及注意囚犯受到的待遇，和使用強制方式的紀律措施。在巡察過程中，封閉性機構的收容者和士兵通常和國會監察使或其代表有秘密對談的機會。

其他方面，國會監察使在視察中檢視這些場所，包括受監禁者是否按照法律規定和基於充分的理由受到合理的照顧。巡察通常也包括和這些機構的人員和管理階層進行討論。另外，在巡察時，國會監察使和其代表有權進入所有政府機關和機構官署內及其資訊系統，並檢視相關文件。

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。而且國會監察使通常也藉由巡察地方的機會舉辦公共會議，人民於會議中與國會監察使交換意見進行互動，使得國會監察使能更深入體認地方的問題，作為工作之參考。

四、出席聽證會和提供意見

國會監察使在立法發展和法律制度方面是一位專家。

必要時，國會的委員會在審議法律草案時，會主動邀請國會監察使或副監察使以專家的身份出席正式聽證會。除了國會監察使和副監察使之外，國會委員會也可以邀請國會監察使辦公室的專家。這些聽證會通常著重在基本權和人權的觀點。



如接獲請求，國會監察使就憲法權或人權保障的觀點，可以用正式報告或其他形式提出書面建議，提供給包括國務會議（Council of State）和內閣等各部門作為草擬法案之參考。

國會監察使經常接獲來自政府部會請求提供意見的案件，國會監察使的意見書對各種政府報告闡述觀點，或對新的立法或修改現有的法律提出建議。例如外交部依據國際人權條約之規定草擬芬蘭定期報告時，通常請求國會監察使提供意見。

國會監察使透過意見書傳達基本權和人權的觀點，讓相關機關納入立法起草的過程中。

2006年，國會監察使接獲其他政府機關的請求意見和邀請參與聽證會，共有47件。

五、其他活動

（一）國際合作

1978年國際監察組織（International Ombudsman Institute，簡稱IOI）創立於加拿大亞伯罕市，以進行國際合作為基礎，其任務包括促進監察機構的快速發展，安排國際性和地區性監察使會議，作為信息與經驗的交流媒介。該機構還致力於培訓和研究工作，以及傳播研究的成果作為世界各國監察機構的參考。

芬蘭國會監察使波尼歐於2004年9月7日至10日在加拿大魁北克市（Quebec City）舉行的第8次國際會議，當選國際監察組織的理事長。

歐洲各國的監察使都會參與歐洲監察使理事會的圓桌會議，來自歐盟成員國的監察使彼此間維持定期的接觸和聯繫。

北歐國家監察使和3個波羅的海周邊國家的監察使也持續維持合作關係。除此之外，例如，芬蘭和鄰國的雙邊合作也密切的進行中，一個典型的例子，芬蘭國會監察使和愛沙尼亞法務總長（The Chancellor of Justice in Estonia）進行深層接觸。

總之，國會監察使與國際維持密切的聯繫，參與各種研討會和正式會議，並定期和北歐、波羅的海國家，以及歐洲各國的監察使進行合作。很多到芬蘭國會訪問的國際訪客也都熟悉監察使的工作內容。

（二）國內的聯繫

除了國際合作外，監察使同樣也和許多芬蘭境內的機構保持聯繫，國會監察使辦公室經常有很多訪客，包括想熟悉監察業務的學生。國會監察使也有許多和官員會晤的機會，例如負責起訴瀆職案件的檢察官、社會福利的官員，以及非政府組織代表等。

（三）客戶服務

國會監察使辦公室律師的職責，是對與國會監察使辦公室聯繫的民眾提出建議，這是國會監察使辦公室客戶服務的重要部分，他們指導和提醒當事人如何提出陳訴。國會監察使辦公室每年接獲2,000至3,000通來自民眾的電話詢問，和接受大約200位民眾親赴國會監察使辦公室向法律顧問徵詢，而法律顧問一般用書面信函的方式答覆民眾。



除了律師的諮詢功能外，國會監察使辦公室的檔案科也負責服務民眾，如果當事人不想郵寄陳訴案給檔案科的人員，他們可以進一步詢問其他陳訴的方式，和如何提出相關文件；查詢服務的主要負責人員是記錄專員；此外辦公室內還有一個服務新聞媒體的新聞官。

(四) 交流

國會監察使辦公室積極對外提供有關活動、任務和決議的訊息，這也是服務民眾的另一種方式。

用芬蘭文和瑞典文兩種官方語言寫成的新聞公報，通常用來發布國會監察使的決議。這些公報不透露陳訴者的姓名。其他文書的溝通，包括「監察使能幫忙你嗎？」的小手冊，是用來協助民眾陳訴時的參考，這本小手冊有芬蘭文、瑞典文、薩米文、英文、德文、法文、愛沙尼亞文和俄文等多種版本。另外，年度報告也以芬蘭文和瑞典文出版，並有英文摘要。除了紙本外，電子網路也是現今重要的溝通媒介，因此不論小手冊或年度報告都可以在國會監察使的官方網站中看到，而且民眾也可以直接在網路上提出陳訴。

❁ 第4節 國會監察使辦公室 ❁

一、國會監察使與副監察使

芬蘭設有1位國會監察使和2位副監察使。

國會監察使和副監察使負責「合法性監督」，副監察使和監察使有相同的權力，並獨立決定自己負責的案件。

《憲法》規定國會監察使和副監察使必須具備傑出的法律知識。

國會監察使和副監察使由國會遴選產生，1任4年，並得連任，正、副監察使任期交錯。國會選舉監察使之前，先由國會「憲法委員會」以無記名投票方式評價候選人。國會正、副監察使就任期間與國會議員不一致。

首任副監察使創立於1972年；1997年《憲法》修正生效後，又增加1位副監察使，第2位副監察使在1998年9月正式執行職務。

上屆國會在2005年10月14日做成決議，未來將修改《憲法》和《國會監察使法》的相關規定，授權國會監察使如有需要，且事先得到國會憲法委員會的意見後，可以指派1位副監察使的代理人（substitute），任期最長4年。但是此一新制度尚待本屆國會完成《憲法》修憲程序後，方能正式實施。

（一）正監察使：瑞塔麗娜 波尼歐（Riitta-Leena Paunio）

現任國會監察使為波尼歐，她是芬蘭第17任國會監察使，在2002年1月1日上任，第2任任期從2006年1月1日至2009年12月31日。



圖2-1 芬蘭正、副國會監察使合影



在正、副國會監察使的任務分工上，她主要負責有關國家最高機關、涉及重要原則的問題、社會福利、社會保險、健康照顧、兒童人權等事務。

波尼歐出生於1946年，擁有赫爾辛基大學法律碩士學位，並具有律師資格。



圖2-2 國會監察使 瑞塔麗娜·波尼歐

她在國會監察使辦公室的服務經歷已經有一段很長的時間，1972至1974年擔任資淺的監察使秘書、1974至1978年擔任法律顧問、1978至1992年擔任仲裁顧問、1992至1995年擔任副監察使的代理人、1996至2001年擔任副監察使。

(二) 第一位副監察使：派翠·傑斯克拉能

(Petri Jääskeläinen)

副監察使傑斯克拉能從2002年4月1日開始就任副監察使，第2任任期從2006年4月1日至2010年3月31日。

他主要負責法院、扣押、環保行政、地區與地方政府、農業和森林、稅務等事務。



圖2-3 副監察使 派翠·傑斯克拉能

傑斯克拉能出生於1960年，擁有赫爾辛基大學法律博士學位。

他在任職國會監察使辦公室之前，曾在法務總長辦公室擔任仲裁顧問（1986年）和法律官員（1987-1997年），以及在赫爾辛基大學擔任助教和研究人員（1993-1997年），也曾服務於總檢察長（Prosecutor General）辦公室，擔任國家檢察官（1997-）和發展部首長（1997-2002年）的職務。

（三）第二位副監察使：吉卡 林德斯德（Jukka Lindstedt）

副監察使林德斯德任期從2005年10月1日至2009年9月30日。

他主要負責警政機關、軍事單位、外國人事務和語言立法等事務。

林德斯德出生於1958年，擁有赫爾辛基大學法律博士學位，並具有律師資格，在被選任為副監察使之前，曾在國家法律政策研究所擔任研究員

（1983-1984, 1985-1991, 1994-1996），和赫爾辛基大學擔任助教（1992-1994），並曾擔任法務部法律事務資深律師（1996-），以及國家檔案館研究首長（2004-2005）



圖2-4 副監察使
吉卡 林
德斯德

二、正、副國會監察使之任務分工

國會監察使和副監察使在執行其任務時，具有相同的權力，而且各自獨立行使職權，得不受外界干涉。目前正、副監察使的任務分工，是在2005年9月29日決定，並在2005年10月1日正式生效。



正、副國會監察使進行任務分工，是由正監察使分派確立，在分派的任務範圍內，副監察使擁有與正監察使相同的權力，可以自行考慮和決定有關合法性監督之事項，並且進行主動調查。不過假如副監察使認為某一案件在其考量下，有理由對政府、部長或總統的行為提出譴責決定，或者對最高法院或最高行政法院的院長或法官提出刑事控訴（起訴），副監察使應該將此案件移送給監察使做決定。

國會監察使波尼歐負責處理以下事務：

- 有關國家最高機關
- 涉及重要原則的問題
- 社會福利
- 社會保險
- 健康照顧
- 兒童人權

副監察使傑斯科拉能負責處理以下事務：

- 法院
- 獄政
- 死刑執行
- 扣押、破產和債務安排
- 法律援助
- 法院登記
- 利益保護
- 地區和地方政府
- 環保行政
- 農業和林業

稅務

海關

副監察使林德斯德負責處理以下事務：

警方

檢察官

引渡罪犯

武裝部隊、邊境防衛隊和非軍事國民服務

交通

貿易和工業

資料保護、資料管理和電信

教育、科學和文化

消防和救援服務

薩米人事務

外籍人士事務

勞工行政

失業保險

教會事務

選舉事項

語言立法

歐蘭島自治

財務行政



三、正、副國會監察使之代理

根據《國會監察使法》第16條之規定，如果國會監察使死亡或在任期內辭職，而國會尚未選出1名繼任人選時，由資深副監察使代理其職務；其次，當國會監察使被撤換或無法視事時，應該由資深副監察使代行其職務，細節規定在國會監察使辦公室運作規則。再者，當其中1位副監察使被撤換或無法視事時，應該由國會監察使或另1位副監察使代理其職務，細節規定在國會監察使辦公室運作規則。

四、國會監察使辦公室之組織

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，在國會大廈內辦公，並由國會支援後勤服務，免費使用其設施和相關設備。正監察使是國會監察使辦公室中唯一的首長。

國會監察使辦公室設置秘書處，幕僚包括以下由國會監察使任命的官員：秘書長、法律顧問和法律官員，這些人員都具有律師身份，另外，還有負責諮詢業務的律師和新聞官、以及調查官員、公證人、記錄專員、檔案專員和辦公室秘書，這些律師們和公證人、調查官等幕僚們都由國會監察使交付處理案件之任務，他們先初步處理案件後，再轉呈給國會監察使做進一步處置。辦公室的幕僚約有5、60位。

另外，根據《國會監察使辦公室運作規則》，國會監察使辦公室設有一個管理小組（management group），成員包括監察使、2位副監察使、3位職員代表，以及擔任小組秘書的新聞官所組

成，管理小組會議主要討論有關職員工作方針和辦公室未來發展的事項。

國會監察使辦公室的行政費用屬於國會預算的一部分，依附在國會的預算之中，由國會行政委員會（The Administration Committee）決定。

表2-6 芬蘭2004~2006年國會監察使辦公室幕僚人數表

年度	全 職 人 員				小計	兼職人員	合計
	職 稱 及 人 數						
2004年	秘書長	1	法律顧問	5	46	-	46
	法律官員	20	新聞官	1			
	調查官	2	公證人	4			
	記錄專員	1	檔案專員	2			
	辦公室秘書	8	諮詢律師	2			
2005年	秘書長	1	法律顧問	5	51	3	54
	法律官員	24	新聞官	1			
	調查官	2	公證人	4			
	記錄專員	1	檔案專員	2			
	辦公室秘書	9	諮詢律師	2			
2006年	秘書長	1	法律顧問	5	51	4	55
	法律官員	24	新聞官	1			
	調查官	2	公證人	4			
	記錄專員	1	檔案專員	2			
	辦公室秘書	9	諮詢律師	2			

資料來源：李文郎整理自

Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2004 (English Summary), p.25.

Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2005 (English Summary), p.26.

Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2006 (English Summary), p.26.



第5節 國會監察使與國會

國會監察使和國會的關係密切，可以從以下幾個方面說明：

一、選任與解職

芬蘭《憲法》第38條規定，國會任命國會監察使和2位副監察使，任期4年，正、副監察使都必須是傑出的法律專家，但並無年齡限制。正、副監察使由國會依相同方式選出，選任程序是先由國會「憲法委員會」就政府機關的申請者中，評價其過去表現，然後遴選出候選名單，再提交國會透過秘密投票，以過半數以上同意（簡單多數決）產生。國會監察使不得同時擔任國會議員。

雖然國會監察使隸屬於國會，由國會遴選產生，但是一經選任即獨立行使職權，不受國會及外界干涉。

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」(extremely weighty reasons)，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。

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。

若國會監察使有任何違法之行為，應在國會憲法委員會的提議下，由國會通過，送交最高彈劾法院（High Court of Impeachment）審理。若正、副監察使確實被證明有罪，最高彈劾法院得解除其職務。

二、年度報告和特別報告

國會監察使每年向國會提交年度報告，假如有必要時亦可提出特別報告。

年度報告的內容包括：工作重點檢討、法律執行現況之觀察、以及現行法令規章缺失的修改建議等。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，以及立法工作之缺失，尤其特別注意基本權利與人權之執行狀況。年度報告以芬蘭文與瑞典文兩種官方語言撰述，同時為了方便外國讀者，亦出版一份英文版的年度報告摘要。國會審查年度報告，除了議決報告事項之外，另一個目的是藉以評估國會監察使的工作績效。

國會審議國會監察使年度報告的程序是：國會監察使提出年度報告，首先於國會全體大會時做初步討論，然後交由憲法委員會進行審議，而關於報告的內容，委員會通常會徵詢專家意見並起草意見書；當意見書完成後，憲法委員會再將報告交由國會全體大會審議，國會通常會採納委員會意見書的意見，這個意見書和國會審議結果作為提升國會監察使功能的重要指導原則。

國會監察使亦可對特殊事件向國會提出特別報告。1994年，當時的國會監察使雅各 蘇德曼（Jacob Söderman）提出一份特別報告，列舉了需要制定利益衝突迴避的規章。2006年國會監察使波尼歐也向國會提交一份有關兒童家庭暴力議題和主管機關責任問題的特別報告。



三、出席聽證會和國會會議

假如國會的委員會認為必要，通常會邀請國會監察使或副監察使以專家的身份對立法草案的問題出席正式聽證會，而基本權和人權的觀點通常是聽證會最重要的部分。

如果國會監察使提出的報告和提議的事項被討論的話，國會監察使也可以出席並參與國會全體會議之辯論。

四、財產申報

依據《國會監察使法》第13條規定，被選任擔任國會監察使或副監察使之職位時，應按時向國會申報其商業活動、資產和稅賦，以及其他利益，作為國會監察使或副監察使的行為評價。在任期內，國會監察使或副監察使也應主動申報上述所規定之所有資料的變動情況。

❧ 第6節 陳訴規定 ❧

一、哪些人可以向監察使提出陳訴

只要懷疑國會監察使的監督對象有不法行為，或者在執行職務時怠忽職責，任何人都可以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。實務上，也有一些非政府組織向國會監察使提出陳訴。

二、陳訴的對象有哪些

對於政府機關和公務人員，或者其他類似執行公務的人員之違法失職，都可以向國會監察使提出陳訴。

可以陳訴的對象

政府機關，包括：

法院

國家機關和機構

市政機關，例如市議會和市理事會

公務人員，包括：

法官

警官

扣押官員

市長

市議員

建設稽查員

社工人員

各級學校教師

健康中心醫生

其他執行公務之人員，包括：

國家、市政府和教會之僱員

失業基金和保險公司，只要是它們負責處理法定補償金、補助金和國民年金的支付業務



國會監察使不能監督的對象，包括

國會或國會議員

法務總長

外國機關

國際組織

非營利組織

銀行、其他企業，例如房屋公司

私領域的開業者或專業人士，例如自行開業的律師、醫師

私人

三、陳訴的事項

陳訴的對象可能涉及的不法行為，包括：

擴權或任意濫用權力

違反憲法權或基本人權

處理事務延遲、沒有適當說明決定的觀點、輕率、疏於忠告和不當行為或其他違反良好行政的程序

相反的，國會監察使不能調查：

事發超過5年的陳訴，除非有特別的理由支持這項作法

陳訴之前案件由法院或其他權責機關處理中

還在上訴中的案件或仍然可能上訴的案件

四、如何提出陳訴

陳訴原則上應以書面提出，但民眾也可以使用任何自由的形式向國會監察使陳情，陳訴案可透過郵寄、傳真、電子郵件方

式，也可以親自送到國會監察使辦公室。假如需要，也可以打電話給國會監察使辦公室的諮詢律師，詢問如何提出陳訴。

陳訴應該使用芬蘭文、瑞典文、薩米文書寫，假如需要的話，也可以使用英文。

對於陳訴案件之調查不收取任何費用。

陳訴人應適當地附上跟陳訴內容有關的相關決策或檔案之文件複本，且陳訴案中必須填寫陳訴人的姓名、地址、電話號碼和電子郵件帳號，國會監察使不調查匿名的陳訴案件。

陳訴必須涵蓋以下資訊：

陳訴的對象（個人或政府機關/機構）

陳訴人認為該項行動或決策違法或侵犯其權益

陳訴人認為行動或決策的不法理由

該事件是否仍在法院或其他機關審理中

陳訴人希望國會監察使作何處置

五、陳訴案之處理程序

假如國會監察使有理由懷疑某一位官員有不法行為或怠忽職責，可以進行陳訴案的調查。

當陳訴案送達國會監察使辦公室，所有的陳訴案都會被登記和回覆陳訴人已經收到的通知，這個通知由國會監察使辦公室的律師負責處理和聯繫。

首先，收到陳訴案件後，國會監察使辦公室之幕僚人員（通常是律師）會先行做初步檢視，再決定是否轉呈國會監察使做進一步處理和調查。



進行調查時，國會監察使會要求並聽取被陳訴的官員或機關提出報告或說明，如果有充分的理由相信有關事件被陳訴人的行為可能會引起非議，國會監察使可以給予當事人申辯的機會，再做決定。必要時，得經警方或國會監察使辦公室內部的調查員之偵訊取得進一步的資訊。

當國會監察使認為必要時，有權獲得有關當局的協助，以及有權從政府機關和其他監督對象處取得所需的文件和檔案複本或將其列印。

陳訴文件一般是公開的，不過，法律要求關於陳訴人的健康狀況或社會福利的個人資料必須保密。但是當被陳訴者有機會說明其對此事件的觀點時，陳訴人的姓名將揭露給被陳訴者知道。

國會監察使對陳訴人之姓名、提供之資料等，除非法律規定，否則均應予保密。國會監察使所作成的陳訴決議，會以書面方式郵寄給陳訴人和被陳訴者雙方。

六、陳訴案調查後的結果

陳訴案件經過國會監察使調查後，可以採取以下行動：

（一）起訴（charge）

依據《憲法》規定，法務總長與國會監察使得決定就法官執行公務的違法行為，提出控訴。在其合法性監督的權限範圍內，法務總長與國會監察使亦得就其他事項逕行起訴，或命令提出控訴。假如涉及嚴重不法行為，國會監察使可對涉案之法官或政府官員提起刑事告訴（但正、副總統和內閣部長不得為起訴之對象—國會監察使僅能提出「彈劾建議權」）。

(二) 申誡 (reprimand)

如果屬於職權範圍內，國會監察使認為被陳訴對象有不法行為或怠忽職責，但是考量這案件不確定會被提出刑事控訴或受到懲戒，國會監察使可以對當事人提出申誡，作為日後的工作指導。

(三) 觀點 (view)

表達對政府機關遵守法律的觀點。

(四) 意見 (opinion)

國會監察使可以對當事人表達其意見，關於如何適當遵守法律，或提醒有關當局注意良好行政或基本權與人權的相關規定。

(五) 建議 (recommendation)

如果屬於職權範圍內，國會監察使可以建議主管機關矯正錯誤或改正缺失。另外，在履行其職責時，國會監察使可以提醒和做出建議，督促政府或其他機構在負責起草法案或規章時，應注意立法發展和防範缺失。

(六) 要求改正

要求政府注意相關立法或行政命令之缺失，並建議其補正。

相反的，國會監察使不能：

修正或推翻正在法院或其他政府機關進行的審判或決定。

干涉由法律所授與政府機關自由裁量權的範圍，且既無越權也無濫權之情事。



命令給付補償金（認為政府應對當事人的損失作何種補償）。

提供法律諮詢（對陳訴者提供法律協助或輔導）。

【陳訴須知】

任何人認為屬於國會監察使監督對象的政府機關或官員，以及其他執行公務的機關或人員，沒有遵守法律或恪遵職責，都可以向國會監察使提出陳訴。

陳訴人認為有不法行為，在向國會監察使提出陳訴案前，必須與權責機關有過直接的聯繫。

在提出陳訴之前，可以和國會監察使辦公室的法律顧問討論案情，他有義務答覆民眾的電話詢問。

如果有理由懷疑一個政府機關或官員有不法行為，國會監察使對陳訴案會進行調查。然而國會監察使要求陳訴人在所有標有「」記號的位置填寫要點，並列出不法程序的理由。陳訴人可以附上有關機關的決定或文件來支持自己的陳訴理由，事後這些資料將返還給當事人。

請記得國會監察使不能調查與國會（例如立法部門、國會議員），或者政府法務總長有關的案件，也不能調查非政府組織、銀行、私人企業或房屋公司，以及專業人士或私人。

國會監察使一般不能調查事發超過5年的陳訴案件，以及尚在法院或其他權責機關審理中的案件。

國會監察使不能修正或推翻法院或其他機關的決定，也不能命令支付賠償金。

假如陳訴是關於某一個官員的決定，請附上該決定或複本。陳訴人的陳訴可以用電子郵件寄到：ombudsman@parliament.fi 或寄到國會監察使辦公室：00102 Eduskunta,Helsinki,Finland.

【Q&A】

Q 1：可以向國會監察使陳訴的對象有哪些？

A 1：有關政府機關或公務人員和其他任何執行公務之人員。

政府機關：包括法院、中央政府機關和機構、市政機關、市委員會和理事會。

公務人員：包括法官、警察、市長、市議員、建築稽查員、社工人員、各級學校教師、健康中心醫師。

其他執行公務之人員：包括失業基金和保險機構，當它們處理法定補償金、補助金和國民年金的支付業務。

Q 2：陳訴人可以自己書寫或需要律師協助？

A 2：陳訴人可以自己書寫陳訴內容，或者使用陳訴表（complaint form），直接和國會監察使辦公室取得聯繫，或者打電話給國會監察使辦公室，電話號碼是 +358(0)94321。

陳訴人並不需要尋求律師的協助。

Q 3：陳訴案的調查是免費的嗎？

A 3：陳訴是免費的；而且陳訴案的調查，陳訴人也不需要支付任何費用。

Q 4：可以自己書寫陳訴嗎？

A 4：陳訴人可以書寫陳訴，但是必須清楚可閱。

Q 5：事發幾年內的案件才可以陳訴？

A 5：除非特別理由，否則國會監察使不調查事發超過5年的案件。



Q 6：陳訴是公開的嗎？

A 6：陳訴的文件是否公開視個案而定。法律要求，例如有關陳訴人的健康狀況和社會福利資料必須保密。當被陳訴者有機會申辯或表達自己的立場時，陳訴人的姓名將揭露給被陳訴者知曉。

Q 7：陳訴案的處理時間大約多久？

A 7：陳訴案處理的時間長短，必須視案件的性質決定。假如陳訴內容不屬於國會監察使的職權範圍，國會監察使將一次做成決定。一個案件的處理時間大約是6個月左右。

Q 8：陳訴人必須附上什麼文件？

A 8：陳訴人應該附上和陳訴有關的文件。

Q 9：陳訴可以用傳真嗎？

A 9：可以透過傳真、郵寄或專人送交到國會監察使辦公室。

Q 10：可以打電話到國會監察使辦公室跟誰討論案情？

A 10：可以打電話或者在週一至週五上午9時至下午4時親赴國會監察使辦公室，與輪值律師聯繫，他可以給予當事人建議。

tel.+358(0)9 4321

address：Arkadiankatu 3,2nd floor.

Q 11：如何查詢陳訴案的處理進度？

A 11：可以向國會監察使辦公室的檔案科查詢陳訴案的處理進度。

tel.+358(0)9432 3381

Q 12：國會監察使是否受理還在上訴程序或其他權責機關審理中的案件？

A 12：國會監察使不調查陳訴案仍在法院或其他權責機關審理中的案件，也不調查尚在進行上訴程序或者仍有可能上訴的案件。

Q13：陳訴案應該向國會監察使或者法務總長提出？

A13：可以選擇向國會監察使或法務總長提出陳訴，兩者的任務和職權大致相同。不過國會監察使調查對軍事單位、監獄和其他封閉性機構的陳訴案件。當法務總長收到此類案件時，會移送給國會監察使處理，並通知陳訴人。
國會監察使和法務總長不會同時調查同一案件。

Q14：假如陳訴人不滿意法務總長的答覆，同一事項，可否再向國會監察使提出？

A14：法務總長和國會監察使的合法性監督並不監督彼此的活動，因此假如已經過法務總長的審理，同一事項如果沒有特別原因，將不會被國會監察使辦公室再次審理。

【陳訴表】

致芬蘭國會監察使陳訴表

陳訴人應使用芬蘭文、瑞典文、薩米文填寫，或者如有需要也可以使用英文

陳 訴 人 _____

地 址 _____

白天電話 _____

傳 真 _____

電子郵件 _____

有關你陳訴的政府機關、公務人員或其他個人或機構



你認為不法的措施或決議（你應該附上相關的決定和文件的複本）

簡略說明陳訴的事項和事件，以及發生的時間

為什麼你認為這個措施或決議不合法？

這個事項是否尚在法院或其他機關審理中？

你希望國會監察使怎麼做？

日期 簽名

Parliament Ombudsman Fax +358(0)9 432 2268
 FI-00102 Helsinki E-mail eoa-Kirjaamo@parliament.fi

❁ 第7節 統計資料 ❁

表2-7 芬蘭國會監察使2006年處理案件統計

項次	項目	內 容	數 量		
			小 計	合 計	
一	合 法 性 監 督 考 量 的 案 件	直接送交國會監察使	3,620	4,241	6,335
		始 於 法務總長移送	42		
		2006 監 察 使 主 動 調 查 案 件	49		
		年 的 其 他 機 關 提 出 之 諮 詢 案 和	47		
		案 件 參 與 聽 證 會			
		其 他 書 信 溝 通	483		
		案件自2005年移交下來	1,605		
		案件自2004年移交下來	489		
二	做 成 決 議	陳 訴	3,529	4,100	
		國 會 監 察 使 主 動 調 查 案 件	52		
		請 求 諮 詢 意 見 與 參 與 聽 證 會	45		
		其 他 書 信 溝 通	474		



三	延續至次年的案件	始於2006年	1,620	2,235
		始於2005年	610	
		始於2004年	5	
四	其他正在考量中的案件	巡察	70	155
		國會監察使辦公室的行政業務	85	

*巡察日數48天

表2-8 2006年被監督之機關分類表

項次	項目	機關類別		數量	
				小計	合計
一	陳訴案件	社會福利機關	社會福利	418	726
			社會保險	308	
		警政機關		532	
		健康醫療機構		345	
		法院	民事和刑事法院	266	292
			特別法院	1	
			行政法院	25	
		獄政機關		275	
		地方政府機關		143	
		勞工機構		136	
		稅務機關		124	
		執行機關		102	
		環保機關		99	3,529
		教育機關		99	
		交通機關		68	
		農業和森林機關		66	
		移民機關		65	
		檢察機關		54	
		監護機構		52	
		軍事機關		45	
		海關		40	
		最高國家機關		32	
		教會機構		26	
		不屬於監察使監督對象的私人團體		7	
		其他監督對象		201	

芬蘭監察制度

項次	項目	機關類別	數量			
			小計	合計		
二	主動調查案	軍事機關	10		49	
		健康醫療機構	8			
		警政機關	6			
		社會福利案件	社會福利	2		6
			社會保險	4		
		法院	民事和刑事法院	4		5
			行政法院	1		
		獄政機關	5			
		執行機關	2			
		教育機構	2			
		農業和森林機關	2			
		海關	1			
		地方政府機關	1			
		環保機關	1			

註：國會監察使做成決定之案件數共計3,060件



表2-9 2006年國會監察使採取的行動

項次	項目	內 容		數 量		
				小 計	合 計	
一	訴 案	國會監察使 調查後採取 的行動	申誠	28	534	3,529
			提出意見	440		
			建議	12		
			在調查中糾正	54		
	申 動	沒有採取行 動	調查結果沒有發現錯誤行為	607	2,126	
			沒有理由懷疑有不當的行為	1,519		
	沒有進行調 查	超出監察使的職權範圍	94	869		
		已由其他權責機關處理中或 仍有循其他管道申訴可能	461			
		未指明	114			
		移送給法務總長	18			
		移送給檢察總長	5			
		移送給其他機關	24			
		陳訴案已超過5年時限	43			
	因其他理由失效	110				
二	主 動 調 查 案	申誠	9	52		
		提出意見	12			
		建議	13			
		在調查中糾正	3			
		沒有發現不法或不當的行為	7			
		沒有理由懷疑有不當的行為	7			
		其他理由失效	1			
總	計		3,581			

【聯絡資訊】

芬蘭國會監察使辦公室

辦公室地址：Office of the Parliamentary Ombudsman

Arkadiankatu 3

Helsinki

服務時間：週一至週五每日上午9時至下午4時

客戶服務

--輪值律師（討論提出陳訴的可能） 電話：+358(0)9 * 4321

--登記處（查詢陳訴調查進度） 電話：+358(0)9 432 3381

一般訊息 新聞官 電話：+358(0)9 432 3335

國內信函郵寄地址：Office of the Parliamentary Ombudsman

00102 Eduskunta

國際通信郵遞住址：Office of the Parliamentary Ombudsman

FI-00102 Helsinki

電話：+358(0)9 4321

傳真：+358(0)9 432 2268

電子信箱：ombudsman@parliament.fi

網址：<http://www.ombudsman.fi/english>

<http://www.ombudsman.fi>

<http://www.oikeusasiamies.fi>



表2-10 芬蘭國會監察使制度基本資料表

項 目	內 容
制度類型	國會監察使是三權分立下，隸屬於國會的監察機構，但職權行使獨立於國會
制度淵源	瑞典國會監察使制度
時間	制度創始時間：1919年芬蘭憲法規定 制度實施時間：1920年正式實施
監察制度層級	只有國家（中央）層級的監察使
最近制度改革	2000年3月1日實施芬蘭新《憲法》 修憲後國會監察使的職權變大
官署名稱	國會監察使辦公室
角 色	國會監察使具有國會特使之身分，扮演「法律捍衛者」和「人民保護者」之角色
聲 望	具有獨立性、專業性、公正性之崇高的社會聲望，普受人民、政府和國會之尊崇
監督的性質	對行政權的外部監督
任 期	4年，得連任，正、副監察使任期交錯，和國會議員的任期不一致
人 數	正式編制3人（1正2副）
資 格	無年齡限制，但需具備法律專長，強調「專才」資格
選任方式	由國會「憲法委員會」提名，經國會同意任命
任務分工	由正國會監察使分派確立，正、副國會監察使3人分別負責不同事項
受 監 督	國會監察使受國會和最高彈劾法院監督
幕僚組織及任免	1. 國會監察使辦公室幕僚約55人左右，幕僚人員大多具備法律背景 2. 國會監察使對幕僚人員有任免權，但實際上很少行使
年度預算	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」決定
兼職規定	1. 不得再擔任其他公職或私人職務 2. 不得兼任國會議員
利益迴避	1. 必須向國會申報財產 2. 國會監察使強調非黨派化和政治中立，政策討論時，不能表達自己的政治立場。 3. 不得再支領其他官方或私人機構的報酬

芬蘭監察制度

項 目	內 容
提出報告	每年向國會提出「年度報告」，亦可針對特殊事件向國會提出「特別報告」
與外界互動	互動頻繁且良好
監察對象	包括政府、總統、政府閣員、各級法院和法官、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、國營企業、失業補助機構與保險公司、其他私人性質企業和其職員等。甚至包括教會的人員
職權種類	接受人民陳情、主動調查、巡察、提供諮詢意見、官方文件調閱權、起訴權、彈劾建議權、建議權、申誡權、譴責權、提出意見、糾正權、出席政府和國會之會議、出席聽證會
職權行使方式	獨任制
特 權	無言論免責權和不受逮捕特權
人民陳訴方式	當面（口頭）陳訴、書面陳訴（郵寄、傳真、電子郵件皆可）
陳訴案的限制	1. 匿名陳訴不處理 2. 超過5年的陳訴案不處理
陳訴是否收費	免費
案件主要來源	人民陳訴、主動調查、法務總長移送等
每年新案數量	約4,200件（2006年）
案件類別	社會福利機構（社會福利、社會保險） 警政機關 健康醫療機構 法院（民事與刑事法院、特別法院、行政法院） 獄政機關
調查案之處分	起訴、彈劾建議、申誡、提出意見、調查中糾正
主要處分方式	提出意見、申誡、建議、調查中糾正
監察使的薪資	國會監察使之薪資約等同於法務總長、最高法院法官
對人權的關注	特別關注基本權和人權的落實，尤其是弱勢族群人權、兒童人權、個人隱私權之保護
對政策影響力	監察使有權參加政府的會議和國會會議，表達對於政策的看法和法律見解，並受到尊重
法源依據	《憲法》、《國會監察使法》、《法務總長與國會監察使職權劃分法》

資料來源：李文郎整理製表。



第3章 法務總長

第1節 法律的守護者—法務總長

一、值得尊敬的傳統

法務總長的設置可追溯到18世紀，當時芬蘭屬於瑞典王國的一部分，芬蘭法務總長的職掌自那時起即維持至今。

當1809年俄帝國併吞芬蘭成立自治大公國，其法律體系仍維持遵循瑞典時期的憲法條款及其他法律，法務總長的職責改賦予檢察長，協助總督（Governor-General）監督法律的執行。

1917年芬蘭宣布獨立，檢察長的職稱恢復為法務總長，副檢察長亦更名為副法務總長，法務總長的基本條款訂定於芬蘭的《憲法》中。獨立後的第一位法務總長為柏依文 史文胡（Pehr Evind Svinhufvud），曾任國會眾議院議長，其後被選為芬蘭的第3任總統。

現今法務總長、副法務總長和其代理人（substitute）的職責是規定在2000年生效的芬蘭新《憲法》中。

二、最高法律的守護者

法務總長和國會監察使是芬蘭最高的法律守護者，法務總長監督政府機關依法行政，尤其注意是否遵守基本權與人權的規定。法務總長的地位與職責之基本條款明訂於芬蘭《憲法》，細則規定在《法務總長法》中。

法務總長提供總統和政府所需的資料與意見，此外，法務總長必須將其年度工作概況呈報給總統及政府。

除了法務總長之外，也設有一位副法務總長，在必要時，代替法務總長執行職務；另外還設有一位副法務總長的代理人，並於副法務總長無法視事時，代替副法務總長執行職務。

法務總長為法務總長辦公室的首長。

三、法務總長擔任國務會議的監督者

法務總長監督國務會議、內閣閣員與總統之決議，以及法案之合法性，也監督基本權和人權，由憲法的觀點來看，監督國務會議決議之合法性是法務總長最重要的職權之一。

法務總長參與政府及總統制訂決策之會議，主要在確保決策過程遵循合法程序，每年於國務會議中制訂的決議較多，而由總統制訂的決策數量較少。

政府制訂的決策，包括國務會議公告、報告及對國會的報告、國務會議的合法決議及某些官職之人事任命；而總統之決策，則包括送交國會審議的法案、國會核准的法案、重要公職人員的任命案、國際合作事項，以及公民權及赦免的決議。

會議中決議的制訂，係依據官員所擬之報告，被質詢的官員編製報告表來說明議題的目的，並提出解決方案之建議及其依據。實務上，法務總長係藉由預先審查報告表監督國務會議決策的合法性，審查僅就合法性問題加以處理，並不涉及該報告的適宜性或政治上的意見。



在審查中需要考量下列要點：

考量國會政府議案制訂的合適順序

執行命令或國務會議決議與上位階法律可能的抵觸

一般國務會議的權限

法令條款的追溯期限

官職任命的合法性

法律程序與糾正措施

若國務會議或國務會議閣員違反執行其職務程序的法律時，法務總長必須加以注意，並說明違法事實，若法務總長的陳述被忽視時，必須將該情形記錄於國務會議記錄中，且須向總統或國會報告其可能面臨最高彈劾法院的審理。

相同程序亦適用於總統執行其職務違反法律之情事。

國會有權審查國務會議閣員與法務總長、副法務總長等行為的合法性，並採取審查時認為必須的措施。

基於歷史因素，芬蘭政府最高機關的工作深受法律傳統影響，所以國務會議與其成員必須嚴格遵守憲法及其他法令。因此國務會議之前審查出的錯誤，均會予以糾正。

四、監督公務人員及保障公民的合法權利

（一）監督所有公共事務的合法性

根據芬蘭《憲法》規定，法務總長負責監督政府與共和國總統官方行為的合法性（lawfulness）。法務總長亦應確保法院、其他政府機關與公務人員、政府雇員及其他執行公務之人員，恪遵法律，盡其義務。使所有人

民的權益不受侵害。在執行其任務時，法務總長也監督基本權利、自由權與人權是否合法執行。

(二) 政府機關文件及媒體報導的調查

法務總長調查各政府機關的文件及資料，也可以根據媒體的報導或傳聞不法的事件加以調查。

五、法務總長辦公室

目前芬蘭有正、副法務總長各1人，都由總統任命，無任期限制並享有官員終身任用資格 (Tenure of office)，而且被選任者必須具備傑出法律專長的資格。



另外，總統還應任命1位副法務總長的代理人，但是任期不超過5年，當副法務總長不能視事時，由代理人接續其職責。副法務總長和其代理人的工作由法務總長決定，在分派的職權範圍內享有和法務總長相同的權力和獨立性。此外，這三人的行為也受國會合法性的監督。再者，假如法務總長在公務上有違法行為，則由最高彈劾法院負責審理 (憲法第114條、第115條、第117條)。



芬蘭《憲法》第101條

彈劾法院負責審理對政府閣員、法務總長、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。彈劾法院也負責審理憲法113條中所規範之事項。

彈劾法院成員包括：最高法院院長，同時擔任主席，最高行政法院院長，3位最資深的上訴法院院長，以及從全國選出的5位成員，任職均為4年。

有關彈劾法院的組成、合法出席人數及程序，其細節另以法律定之。

(一) 法務總長和副法務總長

1. 法務總長

法務總長和國會監察使是芬蘭的「最高法律守護者」，法務總長監督政府機關遵守法律。他也特別關注基本權、自由權和人權的履行。

共和國總統選任法務總長、副法務總長和副法務總長的代理人。

有關法務總長的地位和職責的基本規範規定在《憲法》中。細節則規定在《法務總長法》中。

法務總長得經要求對總統、政府及部長提供法律議題之訊息與意見。

法務總長就其業務及對法律執行狀況的觀察，每年向國會及政府提出一份年度報告。

現任法務總長是雅哥 強卡先生 (Mr. Jaakko Jonkka)，他是芬蘭自1917年以來的第17任法務總長。

法務總長

監督政府與共和國總統官方行為的合法性

提供總統、政府及部長有關法律議題的訊息與意見

監督法院、其他政府機關與公務人員、政府雇員及

其他執行公務之人員，遵守法律，盡其義務

執行其任務，法務總長負責監督基本權利、自由權

與人權之執行狀況

法務總長是法務總長辦公室的首長

2. 副法務總長

和法務總長相同，他也監督共和國總統、政府、公務人員和其他執行公務之人員官方行為的合法性。當法務總長無法視事，副法務總長代行其職務。適用法務總長的法律規定，也同樣適用於副法務總長。

實際上，大部分移交給法務總長的陳訴案件是由副法務總長處理和決定，其他處理的事項包括監督法院，也由副法務總長負責。副法務總長懷疑政府官員有嚴重瀆職的官方行為時，也可以對其提出刑事控訴。在副法務總長的職權範圍內所做的決定，與法務總長有相同的權力。

副法務總長也是由共和國總統任命。現任副法務總長是米可 普瑪萊能先生 (Mr. Mikko Puumalainen)，在2007年9月1日就任。

副法務總長有1位代理人，當副法務總長無法視事時，由他代行職務。現任副法務總長的代理人是瑞斯托 希耶卡泰帕萊先生 (Mr. Risto Hiekkataipale)，任期從2007年10月1日至2012年9月30日。



(二) 正、副法務總長的資格、選任和任期

依照《憲法》規定，法務總長與副法務總長應具備傑出之法律知識，隸屬於政府，由共和國總統任命；此外，共和國總統還應任命1位副法務總長的代理人，任期不超過5年。當副法務總長不能視事時，由代理人接續其職。

對於法務總長之規定，對副法務總長及其代理人均適用之。

總之，法務總長和副法務總長無任期限限制並享有官員終身任用資格，副法務總長的代理人任期最多5年，三者都必須具備傑出的法律專長，並由總統任命。

另外，依據《憲法》第117條規定：第114條與115條有關政府閣員官方行為合法性調查之規定，亦適用於法務總長與國會監察使，對其從事公職違法行徑之起訴，以及訴訟之處理程序亦同。

換言之，如果法務總長在執行公務有違法行為時，國會在憲法委員會提出意見後，就該法務總長的違法行為加以考量，國會在決定起訴與否之前，應予以法務總長有解釋之機會。在討論該類事項時，委員會應有全體委員之出席。國會在決定起訴後，應由檢察總長起訴，再由最高彈劾法院負責審理。

表3-1 芬蘭歷屆法務總長、副法務總長及其代理人名單

法務總長（自1918.11.27以來）	
1918.11.27-1918.12.17	Pehr Evind Svinhufvud
1918.12.17-1928	Axel Fredrik Charpentier
1928 - 1929	Urho Jonas Castrén
1930	Albert Alexander von Hellens
1930 - 1933	Albert Heikki Makkonen
1933 - 1944	Oiva Juho Aatami Huttunen
1944 - 1950	Toivo Tarjanne
1950 - 1955	Carl Gustaf Möller
1956 - 1961	Olavi Uuno Viktor Honka
1961 - 1964	Antti Juhana Hannikainen
1964 - 1965	Aarne Johannes Nuorvala
1965 - 1970	Jaakko Eljas Enäjärvi
1970 - 1982	Risto Jalmari Leskinen
1982 - 1986	Kai Valter Korte
1986 - 1998	Jorma Sakari Aalto
1998 - 2007	Paavo Antti Juhani Nikula
2007 -	Jaakko Ilari Jonkka
副法務總長（自1918.11.28以來）	
1918.11.27-1926	Knut Immanuel Savonius
1926 - 1928	Urho Jonas Castrén
1928 - 1933	Eino Johannes Ahla
1933 - 1950	Carl Gustaf Möller
1950 - 1956	Antti Juhana Hannikainen
1956 - 1965	Eero Johannes Manner
1965 - 1971	Reino Markus Lindroos
1971 - 1974	Jorma Sakari Aalto
1974 - 1981	Antti Okko
1981 - 2001	Jukka Pasanen
2001 - 2007	Jaakko Ilari Jonkka
2007-	Mikko Puumalainen
副法務總長的代理人（自1991.11.25以來）	
1991.1.25-1993.3.31	Erkki Johannes Hietaniemi
1993.4.1-2002.1.31	Klaus Heimo Helminen
2002.2.1	Nils Helmer Wirtanen



(三) 正、副法務總長的任務分工

根據2004年3月5日制訂，2004年4月1日生效的《法務總長辦公室運作規則》(Rules of Procedure of the Office of Chancellor of Justice) 第2條規定，正、副法務總長進行任務分工。

法務總長是以下有關事項的主要決定者：

國會

共和國總統

政府、部長和部會

資深公務人員

法務總長辦公室

國際合作和國際事務

有關歐盟議題的國家準備事項

監督律師

法務總長的聲明

提出廣泛和重要的原則項目

副法務總長是以下事項的主要決定者：

向法務總長提出的陳訴案件，但是法務總長沒有做成決定的事項

向司法機關起訴違反公務行為的官員

刑事審判或類似的司法措施

非常上訴

其他不屬於法務總長負責的事項

副法務總長負責檢視政府的會議紀錄；也應該巡察法院和其他機構。

法務總長決定正、副法務總長的責任分工。如果某一事項的權責歸屬不明確時，由法務總長做決定。

(四) 法務總長辦公室之組織

1997年12月1日之前，法務總長辦公室分成3個部門：行政管理部門、法律監督部門和檢察部門。1997年12月1日之後，6位檢察部門的官員轉調至檢察總長辦公室，因應法務總長職責與權限改變，整個辦公室組織也隨之改變。

1997年12月1日之後，法務總長辦公室重組為政府事務部門（The Department for Government Affairs）、法律監察部門（The Department for Legal Supervision）和行政管理單位（The Administrative Units）三個部門。法務總長辦公室的秘書長即行政管理單位的最高主管和副法務總長的代理人，另兩個部門則由參謀顧問擔任最高主管，此項組織重組並未影響法務總長與副法務總長的職務。

有關法務總長辦公室的組織、幕僚人員的配置、資格要求、選任、請假規定，以及辦公室的事務決定和運作程序等，均詳載於2000年《法務總長辦公室政府命令》（Government Decree on the Office of the Chancellor of Justice 253/2000）中。

除了正、副法務總長和副法務總長的代理人之外，法務總長辦公室的幕僚約35人左右（2007年有34人），大部分擁有法律學位。成員包括秘書長、作為部門首長的仲裁顧問、諮詢官員、資深官員、資淺官員和仲裁



人、資訊計畫員、人事秘書、部門秘書和其他職員，也可以因應臨時任務聘任臨時雇員。

法務總長辦公室的年度預算，以2005年為例大約是2,805,000歐元。

法務總長辦公室處理須由法務總長裁決之案件及其他職權範圍內的工作，法務總長辦公室的工作和國務會議密切合作，並設有3個部門：

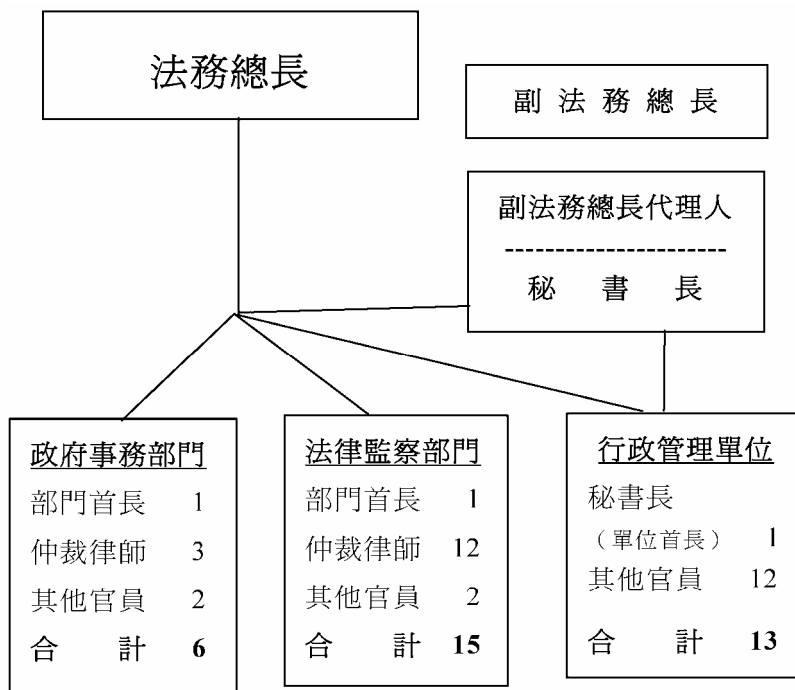


圖3-1 芬蘭法務總長辦公室組織圖

行政管理單位

辦理有關辦公室內部行政和財政事項

負責幕僚訓練事項

草擬法務總長年度報告

負責宣傳和溝通

秘書長是行政管理單位最高主管和副法務總長的代理人

政府事務部門

協助法務總長監督政府和擬具建議

辦理監督律師和公共法律扶助顧問事項

處理國際事務和有關歐盟議題的國家準備事項

法律監察部門

辦理陳訴和其他合法性監督事項

處理對政府官員的起訴事項

在部門權限內起草意見

協助政府事務部門的需要

法務總長決定上述這些部門和單位的人事安排。



第2節 法務總長的工作概況



一、職責和角色

1997年12月1日之前，法務總長是芬蘭政府的最高檢察長，1997年12月1日之後，最高檢察長職權已轉移至新設置的檢察總長（Prosecutor-General）。但若政府機關或官員在公務上有不當行為被指控時，法務總長仍享有特別檢察官的職權，可提出刑事控



訴或命令起訴。另外最高檢察工作之移轉，也造成法務總長辦公室組織的調整。

根據1995年《憲法》修訂，賦予法務總長也應在行使其職權時，監督基本權與國際人權的履行，此一規定也納入芬蘭2000年新《憲法》中。

依據芬蘭2000年新《憲法》第108條的規定，法務總長的職責，主要是負責監督政府和總統官方行為的合法性，也應確保法院、其他政府機關與公務人員、政府雇員及其他執行公務之人員，遵守法律，盡其義務。為執行其任務，法務總長負責監督基本權利、自由權與人權之執行狀況。其次，法務總長得經要求，提供總統、政府和部長法律議題之訊息與意見。而且法務總長每年必須就其業務及對法律執行狀況的觀察，向國會及政府提出年度報告。故從憲法的觀點來說，政府行為的合法性監督是法務總長最重要的職責。

在芬蘭，法務總長和國會監察使同樣扮演最高「法律監督者」的角色。雖然憲法上明確將法務總長定位為一個「監督者」的角色，而非一個「忠告者」的角色，但是實際上，法務總長扮演類似政府「法律顧問」的角色，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和落實。

二、監督政府

根據芬蘭《憲法》規定，法務總長監督的對象包括法院、政府機關、公務人員、政府機關的雇員和公職人員履行職責，恪遵義務。在履行職責上，法務總長也監督基本權利、自由權與人權

之執行。法務總長也可以主動調查，例如根據新聞媒體的報導或傳聞的不法事件，都可以進行調查。

為了監督政府遵守正確法律程序和法律規定，法務總長應出席政府之會議，以及總統與政府之會議²⁰，並預先檢查會議文件，包括總統命令、政府法案和預算計畫書等。雖然，法務總長出席會議並不是政府或總統作成決策（decision-making）的法律先決條件，但是實務上，法務總長或副法務總長（或代理人）通常會出席會議。

監督政府最大的本質在預防作用：法務總長預先查核陳報予政府和總統的政府法案、其他提案及有關附件，而且法務總長也會審閱政府提交給國會有關歐盟事務的備忘錄。

處理政府相關事務，係由法務總長辦公室的政府事務部門負責。每年大約有2,000件是由政府全體會議的決議事項，和大約有1,000件由總統會議決議的事項。

三、提供意見

提出意見是整體監督政府的一部份。根據芬蘭新《憲法》規定，法務總長必須提供資訊和法律意見給總統和政府。所謂「政府」，不僅包括內閣組織，也包括個別部會，因此個別部會負責的任何計畫準備時，通常都會要求法務總長給予意見作為參考。

註²⁰ 法務總長除了出席政府的會議，以及共和國總統與政府的會議外，依據2000年新《憲法》第48條第1項之規定，如果政府法務總長與國會監察使所提出的報告，以及他們所提議的事項被討論時，可以出席並參與國會全體會議之辯論。



一般而言，當草擬新的立法草案時，法務總長通常會被要求表達意見，特別是有關憲法、行政、刑法或程序法方面的法案，雖然法務總長可自行決定是否配合要求，但若該法案在合法性監督上特別重要時，法務總長仍會盡力配合提供意見。其中，對政府和總統的「合法性監督」方面，依據《憲法》第112條之規定，法務總長知悉政府、部長或總統的決定或措施，在合法性上引起爭議，法務總長應附具理由提出批評意見，如果意見被忽略，法務總長應將批評意見列入政府會議記錄，必要時採取其他措施。另外，如果總統做出之決定違法時，政府應在法務總長提出聲明後，知會總統該項決定無法執行，並向總統提議修正或廢止該項決定。以2005年為例，法務總長提出給總統、部長或部會的意見，共有43件。

四、監督基本權和人權

1995年芬蘭修憲納入國際人權條款，加入新的人權思想，法務總長和國會監察使，特別被賦予監督「憲法權」和「人權」的任務，2000年芬蘭新《憲法》實施後，芬蘭更重視人權保障，所以人權保障也是法務總長的重點工作。所謂「基本權」，是根據本國法律，受憲法條款所保障之個人基本權利。包括自由權、生存權、集會結社權、隱私權、表現自由權，未來也包括經濟、社會和文化權，另外，憲法也保障公平、選舉和參政權，語言權、環境權等。所謂「人權」是指在國際法規範下，芬蘭需保障人民享有國際慣例之基本權利，包括聯合國和歐盟的人權條款或宣言，例如聯合國《公民與政治權利公約》和歐洲《人權條約》。

大體而言，這些國際慣例的基本人權皆已由國會制定法案或法令納入本國法中，在芬蘭境內可直接適用。

法務總長透過監督政府行為、受理人民陳訴，以及進行主動調查，來履行他被賦予監督基本權和人權的義務，必要時，陳訴案決議的標準，需參考《憲法》有關基本權和人權的特定章節規定。另外，因為國際人權條約也拘束芬蘭政府，因此法務總長也有義務監督國際人權的履行，法務總長在調查案件和表達觀點時也必須列入考量。

五、調查陳訴

所有公民只要認為政府機關、政府官員或機構已經侵犯其權利，或者律師協會會員怠忽職責，均可以免費向法務總長提出陳訴。

任何人都可以沒有限制地向法務總長提出陳訴，不管是個人、社團法人、或者與國家無關的組織；陳訴的事實不需有法律的支持；陳訴人提出陳訴是免費的；陳訴一般用芬蘭文或瑞典文兩種官方語言書寫，但是倘若受官方資源的限制，使用其他語文也可以被接受。

如果是屬於法務總長職權範圍內的監督對象，陳訴案應該被調查。但是必須有理由懷疑不法行為或者其他錯誤行為。法務總長調查期間有權要求任何政府機關提供資訊和文件，包括機密性的資料。

假如發現有不法行為或錯誤行為發生，法務總長將採取行動，根據個案做成申誡處分或對官方錯誤行為提出刑事控訴，例



如在本質上有輕微的錯誤行為或察覺一些爭議，法務總長可以對政府機關提出有關依法行政的適當行為或良好治理原則的聲明。假如基於公共利益的需要，法務總長必須採取相關措施，以達成糾正決策或矯正行為的目的。

通常，陳訴決定的官方文件是用芬蘭文或瑞典文撰寫，在2005年法務總長收到1,186件來自民眾的陳訴案。法務總長不調查事發超過5年的陳訴案，除非有特別理由。但是並非絕對的，仍有可能調查超過5年時限的特別重要案件。不過基於時效限制，2005年法務總長拒絕受理16件這類的陳訴案。

法務總長辦公室也會收到民眾各種詢問電話和電子郵件，這些問題有的與法務總長有關，有些只是對時事的關注。法務總長辦公室會根據法務總長的職權，提供有關陳訴案提出與處理程序之資訊，若問題超出法務總長的權限之外，也會提供詢問者聯絡正確機關或程序的資訊。

法務總長不提供法律觀點的忠告或協助，或者實質的法律資訊。

六、復審法院判決

根據《法務總長法》，法務總長辦公室有權復審法院的判決，基於此一目的，辦公室收到有關判決及其執行文件，而根據這些文件所採取的措施，會在法務總長年度報告中說明。另外，任何察覺有關法院的判決錯誤將移請法院修正。在2005年總計有7,091個通知是移請法院修正判決，其中有163個案件被重啟調查程序。

七、監督律師

根據芬蘭《律師法》(The Advocates Act)的規定，法務總長有義務監督律師的行為。

「芬蘭律師協會」(The Finnish Bar Association)的職責之一是對其成員採取必要的懲戒處分。法務總長有責任檢視：1.芬蘭律師協會理事會關於監督其成員之決議。2.律師協會紀律委員會對於其會員懲戒之決議，並運用其職權將懲戒案件之決議訴諸一般法院。

法務總長也會調查關於律師的陳訴案件，並將該案件移送芬蘭律師協會處理。

八、通信與媒體服務

根據《憲法》規定，法務總長必須就其合法性監督的活動提交年度報告給國會和政府。報告包括法務總長過去一年來對於提出意見和建議的說明，以及由辦公室對案件做成行動的說明，也包括法務總長收到的陳訴案件、統計資料、一般重要性措施之回顧。

報告的結構是回顧過去一年的活動，因此儘量使其更清楚和簡化，以增進可讀性和有效性。

報告以芬蘭文與瑞典文撰述，每年提交給國會和政府，當國會在秋季開議，通常最早是在9月。同時也出版年度報告的英文摘要。另外，年度報告也會在法務總長網站上揭示。網址：www.chancellorofjustice.fi

法務總長辦公室有一個法定的資訊辦法，由法務總長批准，這個辦法定義一般原則、目標和媒體與大眾互動的實際作法。



這個辦法的重點是有關資訊的服務：公開的、可信賴的和優質的服務，目的是讓資訊的搜尋者接受平等和有效率的服務。適當的資訊也可使用本國少數族裔的語言，例如瑞典語和薩米語。

法務總長辦公室會答覆接獲的詢問，以及揭示更多的資訊在法務總長的官方網站上，網站上的資訊包括陳訴表、如何提出陳訴的程序和新聞消息，區分成幾個較大的部分，提供給包括媒體、非政府組織和一般大眾使用。

九、巡察

法務總長有權巡察政府機關、機構和其他職權監督範圍內的場所。法律監督通常透過訪問中央和地方政府官員的方式視察官員的活動，這種訪問提供政府機關有機會告知法務總長，有關他們在執行職務或任何業務時所發現的問題情況。

十、國際事務

法務總長經常和國外相關組織或機構維持互動關係。包括外國的監察機關、非政府組織，以及瑞典、愛沙尼亞法務總長等。

❁ 第3節 一般合法性監督 ❁

法務總長合法性監督的對象包括以下幾項：

一、監督法院

根據《憲法》規定，司法權必須由獨立的法院負責運作，實務上，監督司法機關比監督行政機關有更多的限制，就此原則而言，法務總長對於司法機關之監督，通常侷限在明顯的程序錯誤及違背憲法與基本人權之行為發生時，才採取行動。若發現明顯且重大缺失時，法務總長會提出



糾正，建議修改法律。法務總長不能影響審理程序也不能修改或撤銷判決。再者，法務總長不能再評估曾向法院提出的案件。假如察覺任何司法行政的缺失，法務總長可向司法機關提出立法的建議。

法務總長實施合法性監督，包括檢視法院的刑事判決案件，根據檢查的文件發現某些錯誤，是法務總長進行復審的重點。

芬蘭《憲法》第98條

最高法院、上訴（appeal）法院與地區（district）法院係一般性之法院。



最高行政法院與區域（regional）行政法院係一般性之行政法院。

特別法院係就特殊領域進行司法審理，有關特別法院之規範，另以法律定之。

不得設置臨時（provisional）性法院。

芬蘭《憲法》第99條

最高法院負責就民事、商事、刑事案件進行最後一審。

最高行政法院就行政案件進行最後一審。

最高法院與最高行政法院負責就其業務領域之法院，進行行政監督。他們亦得就立法事務，向政府提出相關提案。

芬蘭《憲法》第110條 第1項

法務總長與國會監察使得就法官的違法官方行為做出起訴之決定。在其合法性監督的權限範圍內，法務總長與國會監察使亦得就其他事項逕行起訴，或命令提出控訴。

二、監督檢察、警察和執行機關

廣義的司法行政部門，包括檢察、警察和執行機關。法務總長對這些機關有監督的權限。

根據《法務總長與國會監察使職權劃分法》的規定，某些有關司法行政的陳訴案件，特別是由犯人所提出的案件，將被移送給國會監察使處理。

和檢察官有關的陳訴案件，包括起訴理由錯誤和延宕，以及與警方合作或檢察官不適任的案件。在眾多案件中，法務總長辦公室會主動調查延遲起訴和是否在規定期限還押監禁的案件。

另外，許多與司法機關有關的陳訴案件與警方行為有關。而與執行機關有關的案件，大部分係關於執行情序的事項，因此法務總長特別對執行機關的行政合法性進行監督。

三、監督中央政府機關

法務總長有權監督所有國家行政機關或其他司法機關的合法性。

監督所有中央機關和官員的合法性是法務總長的職責，包括國家機構、行政部門、理事會和諮詢委員會。除此之外，法務總長也監督其他執行公務之機關遵守法律並履行義務。

對政府機關的合法性監督也有其限制，例如監督國營企業被認為不屬於法務總長監督的範圍，而絕大部分的教育、社會福利、衛生及環境管理屬於地方市鎮的管轄範圍，也不在法務總長監督的範圍內。

法務總長主要係以調查人民陳訴案的方式來監督國家行政的合法性，亦可藉由地方巡察及觀察媒體討論的事件蒐集可用之資訊。法務總長辦公室也接受口頭詢問，並對相關立法概要、人民應求助那個權責機關、或其他案件特性及不同情形給予當事人做口頭的答覆建議。

另外，比較特殊的一點，芬蘭的法務總長有一個很大的權力，就是對總統和部長的監督，其處分的要件和程序規定如下：



對於「總統刑事責任之追訴」部分

依據芬蘭《憲法》第113條之規定，如果法務總長、國會監察使或政府認為共和國總統觸犯謀反罪或叛國罪、或違犯人性，應即照會國會。如果國會經過四分之三同意票之決定，對總統提出控訴，檢察總長應向最高彈劾法院對總統提起訴訟，總統在訴訟期間應予停職。除此之外，總統之其他官方行為應免於任何的法律訴訟。

對部長的彈劾建議權部分：

依據芬蘭《憲法》第114條至116條之規定，法務總長有權對違犯職守，或是基於明顯的疏忽，或是其公務行為明顯違法的部長，向「憲法委員會」送達通告，國會在憲法委員會提出意見後，就該部長的違法行為加以考量，而國會在決定起訴與否之前，應給予部長解釋之機會。對於部長執行公務違法行為應由檢察總長起訴，然後交由彈劾法院審理。

四、監督其他政府機關

除了監督中央政府機關外，法務總長也被賦予監督各自治區行政機關活動之職責，監督的對象主要是市政機關（地方政府），宗教團體和歐蘭群島自治行政省。

法務總長主要是監督有關行政程序的合法性，但是法務總長無權檢視這些機關行政措施的適當性。

五、監督律師

在芬蘭的法院程序中，法院的案件並沒有一定要委任法律辯護人。但是在實際的法院案件中，通常會有律師，法律顧問的責任大部分是由律師、公共法律扶助顧問（Public Legal Aid Counsel）或其他律師履行。無論如何，芬蘭律師協會被賦予律師的專業頭銜。

根據法律，芬蘭律師協會如同國家律師協會，律師的實務經驗和專業知能必須接受芬蘭律師協會的訓練，此外，律師協會要求申請入會之會員必須通過一次的律師考試。

芬蘭在1998年成立一個由國家基金贊助的法律扶助新制度，這是有關公共法律扶助與相關的立法。公共法律扶助顧問主要針對陷於經濟困境之個人提供免費或部分免費的法律協助。而《法律扶助法》（The Legal Aid Act）的修正擴展了法律協助的範圍。

公共法律扶助的法律顧問服務與一般律師業務具有相同標準，因此公共法律扶助顧問的所有協助活動，被要求必須和一般律師具備相同的專業倫理。

公共法律扶助顧問也是芬蘭律師協會和法務總長的監督對象。

根據《律師法》，法務總長也有責任監督律師的行為，主要的監督功能是對芬蘭律師協會律師和公共法律扶助顧問的監督。

依據《律師倫理法規》（Code of Ethics of the Bar）的要求，法務總長監督律師或公共法律扶助顧問，但不能干涉律師的實際工作或提出任何的懲戒制裁。

實務上，芬蘭律師協會主要監督責任為處理不當行為的陳訴案，且該陳訴非直接由法務總長決議。法務總長有權進行懲戒程



序及處理相關律師協會會員資格的案件，法務總長移付律師協會的任何案件，均交由紀律委員會處理。

法務總長在陳訴案或主動調查的基礎上，可以對一位律師提出紀律處分的建議，同時，法務總長有權復審所有有關律師協會對其會員的決議。

律師或公共法律扶助顧問怠忽職責或行為違反《律師倫理法規》，可以將其事項提交給芬蘭律師協會或法務總長，由其中一方考量。

表3-2 法務總長的監督對象

監督對象	說明
法院	一般法院：最高法院、上訴法院與地方法院 行政法院：最高行政法院與區域行政法院 特別法院
司法行政部門	檢察機關、警察機關與執行機關
中央政府機關	國家機構、行政部門、理事會和諮詢委員會等
其他政府機關	自治區行政機關：市政機關及歐蘭島自治行政省
律師	芬蘭律師協會律師 公共法律扶助顧問

資料來源：李文郎整理製表。

第4節 法務總長與政府

一、出席政府會議

法務總長的主要職責，除了處理陳訴案之外，也監督總統和政府決策的合法性。

因此依據《憲法》的規定，法務總長應出席政府之會議，以及共和國總統與政府之會議。因此法務總長、副法務總長及其代理人不僅要定期參加政府全體會議或總統會議，也要參加政府諮詢會議。

二、審查政府議案

為了監督政府行政，法務總長需事先核閱將陳送到政府全體會議、總統會議的法案與議案，審查這些提案及其背景，通常需要與各部會官員會談，並聽取相關法律方面的意見。這些計畫的查核僅處理法律問題，而不涉及適宜性或政治上的觀點。

審查由政府所提出議案一覽表的目的，在於消除任何與事實不符合及形式上的錯誤或缺失。因此，法務總長辦公室可能必須與各部會幕僚一週聯繫好幾次，通常法務總長辦公室會在各部會提出正式報告前，先送達法務總長的評論供其參考。

若政府議案為提交國會者，法務總長會著重於條款規定的順序，特別是有關憲法權利的議案。在某些情況下，法務總長會對政府議案加以補充，建議政府應要求國會憲法委員會提供意見。法務總長對於新法律追溯生效的施行條款與相關問題也相當重視。

至於國際條款與會議的議案一覽表，有時則需要國會批准其參與意見。

法務總長也審查國會對政府議案之答覆表，以確保議案能預先在指定時間內送達政府，並確定經國會通過的法案，國會所指示政府應採取的特定政策能夠執行。



預先審查法令草案的目的，在確保新條款不會與現行法令發生衝突，在法令草案和政府決策的案件中，法務總長對於有關委任的條款也相當關注。

至於政府在處理高層人事任命案時，如無法確認申請者的資格是否符合法律之規定，或無法比較不同申請者的資格時，則法務總長必須加以處置。

除非有特殊原因，否則根據《男女平等法》(Act on Equality between Women and Men)的規定，在政府委員會、顧問理事會、其他相關團體和市政機構（但是不適用於市議會）的女性和男性的最低比例，女性比例不得少於40%，遵此比例原則係一項經常性的議題，在多數情形下，均會要求增加委員會與其他團體之女性比例。

另一項需要法務總長提供意見的案件，則是部長參與特定決議時，有潛在偏袒的不適當意見。

三、監督政府行為的合法性

根據《憲法》第108條之規定，政府法務總長之職責是負責監督政府與共和國總統官方行為的合法性。法務總長亦應確保法院、其他政府機關與公務人員、政府雇員及其他執行公務之人員，遵守法律，盡其義務。為執行其任務，法務總長負責監督基本權利、自由權與人權之執行狀況。

《憲法》規定由總統和政府決定的政策，也是法務總長監督政府行為合法性的工作項目之一。除了一些例外，總統在政府會議做成的決定，通常以政府提出的計畫為基礎。總統被要求和政府合作，但不需要提出意見。

2000年《憲法》改革，政府體制增加了議會內閣制的本質，總統做成決策的過程中增加政府的角色，特別是在國際關係和國際事務上的權力，例如芬蘭外交政策由總統和政府合作。而總統和政府合作的決策型態，涉及政府決策的合法性監督，因此法務總長也監督政府和總統的決策過程。

芬蘭《憲法》第112條

如果法務總長察覺政府、部長或共和國總統的決定或措施，在合法性上引發爭議，應就前述之決定或措施，附具理由提出批評意見。如果此一批評意見被忽視，法務總長應將批評意見列入政府會議記錄，必要時得採取其他措施。國會監察使也有相同的權利做出批評意見和採取措施。

四、關於歐盟成員之事宜

歐盟相關事宜通常關係著政府與國會的關係，以及保障國會對立法的影響。歐盟的規範和條款之所有議案也必須按時送交國會，而任何這些議案附帶的備忘錄均須記載清楚，不得模稜兩可，並必須說明這些規劃的條款對於芬蘭立法的影響。備忘錄必須包括政府的意見。

歐盟條款的案件，備忘錄必須載明條款是否需經國會核准，若係如此，備忘錄也必須說明該條款會如同所有其他國際條款一樣，以相同方式向國會提出。



在大部分有關協助政府的決議案中，議案無法確認決議是否需要歐洲委員會的核准，因此，法務總長就必須要求提供更多關於該決議內容之細節。

五、書面意見與提案

根據憲法第108條之規定，法務總長得經要求對總統、政府及部長提供法律議題之訊息與意見。

以2005年為例，法務總長與副法務總長提出許多意見或建議：包括常設秘書會議和內閣部長緊急會議的法律地位，以及這些特別會議主席的法律地位、芬蘭海軍行政的改造、修正有關政府外交和安全政策委員會的運作規則、修正關於首都地方稅的稅額和課徵規定、《環境影響評估法》的改革、財政部和國家關稅行政對歐盟關稅事務的任務分工、有關交通部改組的人事安排等。

❁ 第5節 法務總長與國會監察使 ❁

一、法務總長與國會監察使之關係

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，包括國會監察使和法務總長兩種制度並行，芬蘭法務總長的設置可追溯到18世紀，早國會監察使的設置百餘年。現行法務總長和國會監察使的地位是創建於1919年的芬蘭《憲法》中。

兩者有類似的權力監督共和國總統、政府、政府機關、公務人員和執行公務之人員的職責，以及憲法基本權利和人權之履行。同時扮演芬蘭「法律最高守護者」的角色。

除此之外，兩者有許多相同點，例如兩者都必須具備傑出的法律知識背景。此外兩者的地位和薪水就如同他們的權力一樣相類似。他們每年也都必須提出年度報告，其中國會監察使向國會提出，而法務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；而且當他們提出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。

二、法務總長與國會監察使之職權劃分

在國會監察使制度成立初期，法務總長和國會監察使的角色與職權有所混淆，功能上也有很大程度的重疊，因此早期曾有廢除國會監察使制度之提議。到了1933年之後，由《法務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；其他案件則由法務總長負責，而最主要的監督對象是政府和律師的活動。到了1990年《法務總長與國會監察使職權劃分法》的規定又進一步補充，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。上述這些案件都由國會監察使負責。2000年新《憲法》第110條第2項也規定：「關於法務總長與國會監察使兩者之間的職權分工，應以法律定之，但此種分工不應限制他們在法制監督上的權限。」



法務總長的職權和監察使有些不同點，法務總長主要負責的事項是有關政府和律師活動之案件：只有法務總長有權檢視有關律師和公共法律扶助顧問的行為，以及監督政府會議與總統會議。通常法務總長、副法務總長以及副法務總長的代理人會出席政府會議與總統會議，並檢視相關文件。雖然憲法上也賦予國會監察使同樣的權利，可以檢視這些文件，不過並非義務。

因此法務總長和國會監察使收到不屬於他們的職權分工範圍內的案件，通常會將陳訴案移送給對方，除非有特別理由才可進行調查。

一件陳訴案可以向法務總長或國會監察使提出，但是透過兩者不同的職權劃分，來決定由何者做最終的調查。

其次在雙方同意下，對於特殊案件可以由另一方負責處理。原則上，法務總長和國會監察使不同時調查同一陳訴案。假如雙方同時收到同一件陳訴案，則僅由其中一方調查，一般是由較先收到陳訴案者進行調查。

再者，國會監察使和法務總長是互相獨立，但是並不互相監督彼此的活動，然而在他們類似的功能中，仍然保持緊密的業務聯繫。

表3-3 芬蘭法務總長與國會監察使之比較

名稱 項目	法務總長	國會監察使
隸屬	隸屬於政府（行政部門）	隸屬於國會（立法部門）
制度淵源	都源自瑞典制度	
制度創始 時間	追溯至18世紀瑞典統治時期 現行職位依據1919年 芬蘭《憲法》創設	1919年芬蘭《憲法》創設

名稱 項目	法務總長	國會監察使
官署名稱	法務總長辦公室	國會監察使辦公室
職責	<ol style="list-style-type: none"> 1.監督政府與總統官方行為的合法性 2.確保法院、其他政府機關與公務人員、政府雇員及其執行公務之人員，遵守法律，履行義務 3.為執行其任務，法務總長負責監督基本權利、自由權與人權之執行狀況 4.得要求對總統、政府及部長提供法律議題之訊息與意見 	<ol style="list-style-type: none"> 1.確保法院、其他政府機關與公務人員、政府雇員及其執行公務之人員，遵守法律，恪盡義務 2.為執行其任務，國會監察使負責監督基本權利、自由權與人權之執行狀況
義務	<ol style="list-style-type: none"> 1.主要：負責監督總統和政府官員官方行為之合法性 2.次要：提供總統、政府和政府閣員法律上的資訊和意見 	<ol style="list-style-type: none"> 1.主要：監督某些公共行政部門的監督，包括軍方、邊境防衛、逮捕、監禁監獄和其他封閉性單位，以保障人民之基本權利。 2.次要：監督總統和政府。
角色	制度上，兩者同時扮演國家「最高法律監督者」角色	
	<ol style="list-style-type: none"> 1.實際上法務總長扮演類似政府的「法律顧問」之角色 2.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） 	<ol style="list-style-type: none"> 1.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） 2.監察使具有國會特使之身分，扮演「法律監督者」和「人權保障者」之角色
監督的性質	行政權的內部監督	行政權的外部監督
薪水	相類似	
任期	無任期限限制並享有官員終身任用資格	任期4年，得連任



名稱 項目	法務總長	國會監察使
人數	1正1副 (另有1位副法務總長的代理人)	1正2副
資格	都必須具備傑出的法律專長	
選任方式	由總統任命	由國會選舉產生
受監督	都受國會監督、最高彈劾法院監督	
幕僚人數	約35人	約55人
年度報告	向政府和國會提出「年度報告」	向國會提出「年度報告」,也可針對特殊事件向國會提出「特別報告」
監察對象	法院、國家行政機關、廣義的司法行政機關、地方行政機關、律師協會等	法院、國家行政機關、廣義司法行政機關、地方行政機關、國營企業、受委託執行公權力之機構和個人、教會等
職權種類	包括監督政府、官員及其他執行公務之人員、提供意見、監督律師、受理並調查陳訴、主動調查、巡察等	監督政府、官員及其他執行公務之人員、受理並調查陳訴、主動調查、巡察、聽證和提供意見等
收受資訊	為監督法制運作,法務總長和國會監察使有權從政府機關及其他執行公務之機構,收受必要之資訊	
參加會議	1.如果所提的報告和他們所提議的事情被討論,兩者都可以參與國會全體大會之辯論 2.兩者都有權出席政府與總統召開之會議	

資料來源：李文郎整理製表。

❁ 第6節 陳訴規定 ❁

實務上,合法性監督主要來自於法務總長受理有關政府機關或公務人員行為的陳訴案。

一、可以向法務總長提出陳訴的對象

根據芬蘭《憲法》規定，法務總長監督的對象包括法院、政府機關、公務人員、政府機關的雇員和公職人員履行職責，恪遵義務。詳言之，法務總長監督的對象涵蓋法院、中央行政機關、地方行政機關、廣義的司法行政機關和律師。

法院：包括一般法院、行政法院、特別法院及法官。

中央政府機關：國家機構、行政部門、理事會和諮詢委員會、和其他執行公務之機關和人員。

其他政府機關：市政機關（地方政府），宗教團體和歐蘭群島自治行政省。

廣義的司法行政部門：包括檢察、警察和執行機關。

律師：法務總長監督律師或公共法律扶助顧問。

二、何種陳訴案可以向法務總長提出

任何人，不論其國籍為何，均有權尋求法務總長協助與其直接有關之案件，或其他案件。假如陳訴者認為政府機關、政府官員或機構已侵犯其權利，或律師協會會員怠忽職責時，均得尋求法務總長之協助。此外，任何人只要認為《憲法》所保障的公民權與人權未被遵守，亦得請求法務總長提出糾正。

三、如何向法務總長提出陳訴

陳訴案以書面提出，並敘明以下幾點：

陳訴對象為政府官員、政府機關、機構或公營企業



說明陳訴人認為不合法的行為

陳訴人的姓名、地址和簽名

任何有關文件均得附於陳訴書中，這些文件會在案件結束後退還，或者如有必要，得提前退還

除非有某些特別正當理由，否則法務總長不會調查事發5年或更久之前的陳訴案件

四、陳訴案如何處理？

受過合法訓練的協查人員會處理陳訴案，並取得必要的補充說明文件。法務總長有權向任何政府機關調閱包括列為機密的資料與文件，若有必要，法務總長得要求警方進行調查。

陳訴人通常有機會在案件處理結案前提出答辯，處理結果將以書面或電子郵件函覆陳訴人。

五、陳訴案處理結果？

法務總長有權：

對官員或各機關提出申誡

提出適當程序的建議，作為未來的參考

更嚴重的案件，命令起訴涉嫌違法的官員

但是法務總長無權撤銷或修改政府機關的決議，亦不能命令賠償損失。若有發現明顯的錯誤，法務總長得促其改善。

如果法務總長認為必要時，有權建議修改法律條文或規章、提起撤銷法院裁定或其他非常上訴的程序。

法務總長有權對芬蘭律師協會會員提出懲戒處分的提議，並有權對芬蘭律師協會理事會決議之懲戒案件提起訴訟。

法務總長進行的調查，可能促使政府機關或公務人員自行糾正錯誤。

法務總長辦公室受理陳訴案不收取費用。

【聯絡資訊】

芬蘭法務總長辦公室

辦公室地址：Snellmaninkatu 1 A, HELSINKI

郵寄地址：PB20,FIN-00023 GOVERNMENT,FINLAND

電話：+ 358 9 160 23950

傳真：+ 358 9 160 23975

登記處：+ 358 9 160 23950

電子信箱：kirjaamo@okv.fi

網址：www.chancellorofjustice.fi

資訊：+ 358 9 160 23955

辦公時間：週一至週五 每日上午8點至下午4點15分

【陳訴表】

致芬蘭法務總長陳訴表

陳訴人的姓名、住址和電話（辦公時間電話）：



陳訴的對象（政府機關、公務人員或其他個人或機構）：

陳訴人認為不合法的程序、行為或決議：

簡短說明陳訴事項的程序和日期：

程序、行為或決議不合法的情形：

建議法務總長採取的行動：

時間和地點：

簽名：

若有需要，請在本表背面或另紙書寫

❁ 第7節 統計資料 ❁

表3-4 2005年法務總長受理的案件統計

項 目	數 量
受理的陳訴案	1,186
其他監督事項*	725
行政事項	38
合 計	1,949

*包括初步修改刑事判決的事項。

表3-5 2005年法務總長監督政府會議統計

項 目	內 容	數 量	
		小計	合計
參加會議	政府全體會議	61	101
	總統會議	40	
處理事務	政府全體會議	1,527	2,271
	總統會議	744	
修正會議記錄	政府全體會議	65	109
	總統會議	44	
總 計		2,481	

表3-6 2005年法務總長被請求意見統計

對 象	數 量
共和國總統、政府、部長	43
其他機關	5
合 計	48



表3-7 2005年受陳訴機關或事項類型統計

編號	類 型	數 量
01	政府或部會	93
02	一般法院，刑事案件	56
03	一般法院，其他類型案件	110
04	行政法院	47
05	特別法院	20
06	檢察機關	57
07	警政機關	186
08	執行機關	35
09	獄政機關	8
10	其他司法機關	20
11	外國人服務機關	1
12	省和內部事務機關	33
13	軍事機關	3
14	稅務機關	32
15	其他國家財政機關	26
16	教育機關	21
17	農業和林業機關	22
18	交通機關	13
19	貿易和工業機關	7
20	社會福利機關	122
21	醫療和健康服務機關	58
22	就業機關	43
23	環保機關	20
24	市政機關	115
25	教會機構	3
26	其他執行公務之機關	71
27	律師或公共法律扶助顧問	98
28	個人刑事犯罪	22
29	民法事項	22
30	其他	65
合	計	1,407

註：2005年法務總長受理的陳訴案件總數為1,186件。

表3-8 2005年法務總長對陳訴案做成決議統計

項 目	內 容	數 量	
		小計	合計
採取的行動	申誠	3	723
	建議	2	
	表達立場或指示	75	
	其他評論	26	
	其他行動	9	
	審理中予以糾正	13	
	沒有發現缺失	595	
陳訴案未做成 決議的原因*	不屬於法務總長的職權範圍	106	501
	尚在權責機關處理中或仍有上 訴之可能	179	
	移送國會監察使	53	
	移送檢察總長	3	
	移送芬蘭律師協會	14	
	移送權責機關	2	
	無法瞭解	52	
	撤回陳訴或其他理由	76	
	超過5年時間限制	16	
合 計		1,224	

*大部分的案件，陳訴人會收到書面通知。

表3-9 2005年法務總長監督法院統計

項 目	內 容	數 量	
		小計	合計
復審收到 的刑事判決	復審未確定的刑事判決事項	163	202
	上訴法院通知法務總長	13	
	警方提出的犯罪報告	21	
	由檢察長辦公室寄送的信函	2	
	由地方檢察官寄送的信函	3	



項 目	內 容	數 量	
		小計	合計
成 案 (採取的行動)	提出聲明	1	212
	其他意見	1	
	刑事起訴	2	
	申誡	6	
	表達立場或指示	50	
	不需要採取行動	152	

註：2005年總計收到7,091件有關移請法院修正判決的通知

表3-10 2005年法務總長監督律師統計

項 目	內 容	數 量	
		小計	合計
事 項 類 型	監督和費用爭議	408	426
	其他律師的監督事項	18	
成 案 (採取的行動)	其他行動	1	412
	提出聲明	2	
	其他意見	3	
	不需要採取行動	406	

表3-11 2005年法務總長主動調查和巡察統計

項 目	內 容	數 量	
		小計	合計
事 項 類 型	主動調查	13	49
	巡察	36	
成 案 (採取的行動)	建議	1	9
	表達立場或指示	5	
	其他行動	2	
	其他意見	1	

表3-12 芬蘭法務總長制度基本資料

名稱 項 目	內 容
隸 屬	隸屬於政府（行政部門）
制 度 淵 源	瑞典制度
制 度 創 始	18世紀瑞典統治時期
官 署 名 稱	法務總長辦公室
職 責	<ol style="list-style-type: none"> 1. 監督政府與總統官方行為的合法性 2. 確保法院、其他政府機關與公務人員、政府雇員及其執行公務之人員，遵守法律，履行義務 3. 為執行其任務，法務總長負責監督基本權利、自由權與人權之執行狀況 4. 得要求對總統、政府及部長提供法律議題之訊息與意見
義 務	<ol style="list-style-type: none"> 1. 主要：負責監督總統和政府官員的官方行為合法性 2. 次要：提供總統、政府和政府閣員法律上的資訊和意見
角 色	<p>扮演國家「最高法律監督者」角色</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 實際上法務總長扮演類似政府「法律顧問」之角色 2. 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）
聲 望	具有崇高的社會聲望
監 督 的 性 質	行政權的內部監督
薪 水	約等同於國會監察使、最高法院法官
任 期	無任期限制並享有官員終身任用資格
人 數	1正1副（另有1位副法務總長的代理人）
資 格	必須具備有傑出法律專長
選 任 方 式	由總統任命
受 監 督	受國會監督、最高彈劾法院監督
幕 僚 組 織	<ol style="list-style-type: none"> 1. 法務總長辦公室分為政府事務部門、法律監察部門和行政管理單位等3個部門 2. 幕僚人員約35位左右，大多具備法律學位
年 度 報 告	向政府和國會提出「年度報告」



名稱 項目	內 容
監察對象	法院、國家行政機關、廣義的司法行政機關、地方行政機關、律師協會等
對政府、部長、總統之法律監督	<ol style="list-style-type: none"> 1. 知悉三者之決定或措施，在合法性上有引起爭議，法務總長應附具理由提出批評意見，如果意見被忽略，法務總長應將批評意見列入政府會議記錄，必要時採取其他措施 2. 如果總統作出之決定非法，政府應在法務總長提出聲明後，知會總統該項決定無法執行
對總統刑事責任之追訴	法務總長、監察使或政府認為總統犯下謀反罪或叛國罪、或違反人權，應照會國會，如果國會經過四分之三同意票決定，對總統提出控訴，檢察總長應在最高彈劾法院中對總統提出訴訟，訴訟期間應予免職。除此之外，總統之公職應免於任何形式訴訟。
對部長之彈劾建議權	<p>前提：起訴政府閣員之決定，是基於其有意違犯部長之職守，或是基於其明顯的疏忽，或是其公務行為明顯的違法。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 對於政府閣員執行公務違法行徑之起訴，應由最高彈劾法院審理。此起訴決定由國會負責，國會在憲法委員會提出意見後，就該部長的違法行動加以考量，國會在決定起訴與否之前，應予以部長解釋之機會。在討論該類事項時，委員會應有全體委員之出席。政府閣員應由檢察總長起訴。 2. 對於部長正式行動合法性之調查，應由憲法委員會提出，其條件為： <ol style="list-style-type: none"> (1) 由法務總長或國會監察使送達通告 (2) 由國會成員至少10位連署之提請 (3) 由國會其他委員會要求進行調查 <p>憲法委員會議可經由本身之提議，對部長正式行動之合法性，進行調查。</p>

芬蘭監察制度

名稱 項目	內 容
法 律 責 任	《憲法》第114、115條有關政府閣員官方行為合法性調查之規定，亦適用於法務總長與監察使，對其從事公職違法行徑之起訴，以及訴訟之處理程序亦同
職 權 種 類	包括監督政府、官員及其他執行公務之人員、提供意見、監督律師、受理並調查陳訴、主動調查、巡察等
案 件 處 分 方 式	逕行起訴或命令起訴 彈劾建議 譴責 申誠 建議 調查中糾正 提出立場或指示
接 受 資 訊	為監督法制運作，法務總長和國會監察使有權從政府機關及其他執行公務之機構，收受必要之資訊
參 加 會 議	1. 如果所提的報告和他們所提議的事情被討論，法務總長可以參與國會全體大會之辯論 2. 有權出席政府會議、政府與總統召開之會議
特 權	無言論免責權和不受逮捕特權
職 權 行 使 方 式	個人制
每年受理的陳訴案	約1,200件左右（2005年）
調 查 陳 訴 的 限 制	除非有特別理由，否則都不調查超過5年的陳訴案
法 律 依 據	《憲法》和《法務總長法》、《法務總長辦公室命令》、《法務總長辦公室運作規則》

資料來源：李文郎整理製表。



第4章 專業監察使

目前芬蘭共有6種設置於政府機關內部的專業監察使，包括機會平等監察使（The 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）、破產監察使（The Bankruptcy Ombudsman）和兒童監察使（The Ombudsman for Children）等6種官方的專業監察使。

為了讓讀者對專業監察使有更深入的瞭解，本章首先對專業監察使作一概念性的闡述，再介紹芬蘭專業監察使，但是資料保護監察使辦公室正值組織調整之際，為避免資料訛誤，故本章不做介紹，僅介紹其他5種專業監察使。

❁ 第1節 專業監察使簡介 ❁

一、何謂專業監察使

專業監察使是監督某一「特定領域」或「單一領域」的行政事務，行使「部分功能」或「單一功能」的監察權限，所以又稱「特殊監察使」。世界上很多國家都設置專業監察使，負責處理單一目的或特定行政領域的陳訴事項，例如資訊取得、警政、軍

事單位、監獄、健康服務或官員倫理行為。另外，有些監察使也被授權從事保障特定權利，例如保護環境、保護少數族裔、原住民、殘障者或兒童，以及處理文化或語言方面的權利²¹。

專業監察使可分為兩類：一是官方的專業監察使，隸屬於政府，是公部門的監察使；另一是民間的專業監察員，由民間自行設置，屬於私部門的監察員。

（一）官方的專業監察使

有一些國家在中央政府或地方政府的內部，以 Ombudsman 之名，作為內部陳訴的機關²²，這些「行政性監察機關」稱為「行政監察使公署」(Executive Ombudsman Office)，因為亦具有某些傳統監察制度之特徵，故又稱「準監察使公署」(Quasi-Ombudsman Office)。但傳統的監察制度政治超然，甚至獨立運作於立法機關之外的特徵，則為行政監察制度或準監察制度所不及，因為這兩者都是在行政首長的意志下，集中處理陳訴案件的機關，是屬於行政體系的內部監督機制²³。

政府內部的專業監察使和一般監察使同樣負責處理人民的陳訴案，並進行調查，做成處分。但其工作並未取代一般監察使，兩者之間具有一定程度的互補作用。

註²¹ 國際監察組織 (International Ombudsman Institute, IOI) 網站, <http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/index.php>

註²² 羅伊·葛列格里、菲力浦·基丁斯等編 (Roy Gregory and Philip Giddings eds.), 《修錯持正：六大洲的監察組織》，頁10。

註²³ 黃越欽主編，1996，《國際監察組織—1994年研討會論文集》，五南書局出版，頁301-302。



在某些方面，這些監察專員並不能與國會監察使相提並論，因為並不是完全獨立的機構，本質上仍是行政機關，只是算是「準監察使」(Quasi-Ombudsman) 的性質。

再者，政府專業監察使通常由總統或政府首長所任命，負責處理環境、原住民、警察、監獄、移民、教育、稅收、秘密與資訊等專業方面的人民陳訴案件。例如瑞典設置有6位由政府任命的政府專業監察使，包括消費者監察使、機會平等監察使、反族群歧視監察使、反性傾向監察使、兒童監察使、身心障礙辦公室監察使。英國準監察使的型態也是存在政府內部，如國內稅收、關稅和貨物稅的裁判官，在兒童協助局的獨立案件偵察官、土地登記局的獨立陳訴評論員，和在監獄服務的監察使、英國航道監察使等²⁴；北愛爾蘭有警方監察使；加拿大有語言監察使、資訊自由與隱私權保護監察使；匈牙利有資訊保護與少數族裔監察使；德國有資料保護專員；澳洲的新南威爾斯州設有隱私權監察使，而電信產業監察使也在1992年至1993年開始運作，大多數與電信有關的案件由此監察使負責；牙買加則設有公共事業監察使和政治事務監察使²⁵。

註²⁴ 羅伊·葛列格里、菲力浦·基丁斯等編，(Roy Gregory and Philip Giddings eds.)，前揭書，頁10。

註²⁵ 「政治事務監察使」可以逕行調查有關政黨事務的陳情案件，並負有監察使法案中賦予的所有其他功能。請參見監察院國際事務小組編譯，2002，《加勒比海國家監察制度》，頁88-89、97-98。

(二) 民間的專業監察員

監察機關屬於國家權力機關的一環，故早期傳統的監察使只設置在公部門內，但是隨著監察使的概念廣為流傳，以及監察使的角色和功能備受肯定。除了在公部門普遍設置外，也快速的進入很多私部門（民間），被廣泛採用，例如公司、企業、大學、媒體、銀行、建築公會、退休金、保險公司等²⁶。

以芬蘭為例，在2005年之前，芬蘭原先有一個由「曼納海姆兒童福利聯盟」(The Mannerheim League for Child Welfare)所設置，屬於民間（私人）性質的兒童監察員（Children's Ombudsman），主要任務是從事有關兒童權利保護的工作，重點在法律的協助和問題的諮商。但是在2005年社會事務暨健康部設置官方的兒童監察使（The Ombudsman for Children）後，曼納海姆兒童福利聯盟即裁撤兒童監察員的職位和辦公室，並將其負責的工作與職權皆交由政府的兒童監察使負責。雖然目前芬蘭民間的兒童監察員已不復存在，但為了讓讀者瞭解兒童監察員的設立背景、組織、職責和工作方式，以下是簡略的介紹。

1920年成立的曼納海姆兒童福利聯盟（The Mannerheim League for Child Welfare）是一個非政府組織，也是芬蘭最大的兒童福利組織，目前有超過90,000

註²⁶ 馬克·葛雷特（Mark Grant），《退休金報告，退休金監察使：權力、程序和決定》，（*Pensions Report, The Pensions Ombudsman: Power, procedures and Decisions*）（London: Sweet & Maxwell, 1998），頁3。



個成員，和565個遍及全國的地方協會²⁷。曼納海姆兒童福利聯盟以促進兒童家庭福祉，增進對孩童的尊重，以及在公共決策上更注重兒童的觀點為目標，該聯盟的宗旨確保以下四項：1.兒童是社會平等的成員；2.每個兒童享受良好和快樂的環境；3.教養和教育是尊重和支持；4.自願工作、幫助、關懷和增加共同責任。

芬蘭民間的兒童監察員辦公室，在1981年11月20日由曼納海姆兒童福利聯盟的支持下成立，辦公室的成員共有9人，包括1位兒童監察員、1位秘書、律師網（lawyers network）成員7人；另外，兒童連線（Child line）的諮商員有300人。「兒童福利聯盟」的行政專家（教育、心理等）和地區人員，平常也都和兒童監察員保持密切的聯繫。

從1993年之後，兒童監察員有不同的工作重點：在1993年開始和國際反剝削組織合作，以及推動性犯罪立法；1994年發展律師網，並開始和歐洲終止童妓團體合作；1995年兒童監察員在1995年11月親自參加聯合國兒童人權委員會在日內瓦舉行的會議；1996年參與當年6月在日內瓦舉行的「歐洲兒童監察使網絡」（ENOC），並開始對兒童色情書刊的研究，同時兒童監察員撰寫兒童性虐待和性剝削的書籍；1997年著手「兒童與網路方案」；2000年之後，兒童監察員的主要關注課題包括：

註²⁷ 有關曼納海姆兒童福利聯盟(The Mannerheim League for Child Welfare)的進一步資訊，請參見該聯盟網站，http://www.mll.fi/in_english/

兒童的活動參與、有害資訊的保護、任何暴力形式的保護、有關性的廣告、兒童機構、少年審判等幾項議題。

兒童監察員的職責主要有以下幾項：1.影響國家和省層級的政策發展；2.直接和法務部長、社會事務暨健康部長，以及國會溝通聯繫；3.影響地方和社區層級的政策發展；4.有關兒童的資料收集；5.每5年提出一份「兒童報告」；6.監督有關兒童法律和政策的影響；7.監督兒童權利條款的履行；8.兒童個案的調查；9.教育和提升對兒童權的認知；10.對兒童專業者和其他相關團體進行兒童權的訓練。

兒童監察員辦公室從事有關兒童的保護工作，主要利用下列四種方式：（一）直接和個別兒童進行諮商。（二）透過電話熱線與兒童和少年電話聯繫（每年大約40,000通）。（三）和兒童團體共同舉行會議。（四）透過網際網路和電話科技²⁸。

二、政府專業監察使與一般監察使之差異

政府專業監察使不同於一般監察使之處，包括以下幾項：

- （一）專業監察使除了監察的範圍較特定外，而且是「部分功能」和「單一目的」的特殊監察使，不及一般監察使全面性的監察範圍，是「全功能」和「一般目的」的監察使。

註²⁸ 有關以前芬蘭民間兒童監察員的基本介紹，請參見歐洲兒童監察使網（European Network of Ombudsman for Children）的舊網頁，<http://www2.ombudsnet.org/Ombudsmen/Finland/finland.htm>



- (二) 專業監察使通常沒有文件調閱權和參與聽證會的權力，也缺乏完整的調查權，而且隸屬於行政部門，所以其獨立性和公正性通常不及一般監察使。
- (三) 一般監察機關具有「外部性」，獨立於行政機關之外，以人民的立場保護人民權利。反之，專業監察使則具有「內部性」，大多隸屬於行政機關之內，是以政府的立場監督行政行為。
- (四) 專業監察使不但監督的對象較特定之外，權力通常僅止於忠告、諮商、表達意見、立法提議等較輕微的權力為主，不若一般監察使可以行使彈劾、起訴、懲戒等較為嚴厲的處分。
- (五) 專業監察使之監督任務單純而明確，成效立竿見影。一般監察使則以整體政府行政體系為監察對象，除非針對某些重大案件或攸關大眾權益的典型案件，做出明顯績效外，否則不易讓一般民眾留下深刻印象。基於此，專業監察使之設置，實符合民意趨勢和專業規範的新潮流，值得民主國家所仿效²⁹。

三、專業監察使增加的原因

近年來專業監察使如雨後春筍般的大量設立，可以歸納成以下幾個因素：

註²⁹ 周陽山，2006，瑞典監察使制度—理念與實務的分析，收錄在周陽山，2006，《監察與民主》，監察院出版，頁18-19。

(一) 傳統監察使的成功經驗

傳統監察使是一般目的監察使，對政府具有全面性監督的權限，而傳統監察使的實施成功，造就更大量單一目的專業監察使之設置。可見一般監察的實施成效，對於專業監察使的產生有正面的影響。

(二) 政府職能越來越多

隨著行政國家的興起，政府職責的逐漸擴大，行政行為的範圍也越來越廣泛，為了因應陳訴案件的逐年增加，一般監察使的工作負擔日益繁重，故設置專業監察使。

(三) 分工互補考量

一般監察使和專業監察使可以分工和互補，達到案件分擔的目的，減輕一般監察使的沈重負擔。

(四) 專業考慮

專業監察使比一般監察使更具「專業性」，因為一般監察使雖然具有某方面的專業，但是專業層面不夠多元，無法處理所有的行政專業問題。然而各類專業監察使，都具有特定專長，有利於特定行政領域的監督成效與提升監督的品質。

(五) 行政機關自律和內控的強化

政府專業監察使通常隸屬於行政機關內部，是一種行政行為的自律和內控機制，消極面能減少行政貪腐、怠惰，積極面可提升行政效能。

(六) 政府從「服務民眾」的角度出發

現代行政行為強調服務的觀念，政府專業監察使提供民眾諮詢、忠告、教育的功能，可扮演民眾服務者的角色。



(七) 擴展監督範圍

傳統監察使僅能監督公共行政的範圍，監督不到私人 and 私部門。而特殊監察使可以監督公部門的機關和官員、提供政府政策和立法之意見，也可監督私領域的部門和人員，擴展傳統監察使的權力範圍，對於人民權利的保障可以更加周延。

❁ 第2節 少數族裔監察使 ❁

一、背景

少數族裔監察使監督的範圍包括種族（racial）和族源（ethnic origin）的歧視，對象涵蓋芬蘭傳統和新的少數族裔。

芬蘭是一個多種族的國家，主要有兩大族群：芬蘭人和瑞典人，另外還包括原住民薩米人、吉普賽人、俄羅斯人、愛沙尼亞人、猶太人（Jews）和韃坦人等傳統的少數族群。

新的少數族裔包括近年來從外國遷移至芬蘭的少數族群和外國人，根據2006年的統計，這些具有芬蘭國籍的外國人共有121,739人³⁰。少數族裔監察使監督和促進居住於芬蘭的外國人之地位和權利，以及提供有關立法的資訊。在實際的案件中，外國人如果覺得與其他人比較，受到不公平待遇、或處於不利地位，

註³⁰ 米可·普瑪萊能（Mikko Puumalainen），《2002年少數族裔監察使第一年運作報告》（*Report for the First Year of Operations Office the Ombudsman for Minorities 2002*）（Helsinki:Office of the Ombudsman for Minorities, 2003），頁4；芬蘭統計（Statistics Finland），http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_en.html

或其尊嚴受到侵犯，監察使可以採取一個立場，提供指導、忠告、命令和聲明，監察使也可以對有關外國人的地位問題提出立法提議（initiatives），但是監察使沒有權力命令政府機關做成某種行政措施，包括處理程序或最後結果。監察使提供的客戶服務，只對外國人提供忠告和指導，但是不提供任何法律援助，不過可幫助當事人獲得公共法律扶助顧問辦公室或私人律師的協助。居住在芬蘭的外國人和芬蘭公民相比，不能因民族血統或國籍的因素而處於劣勢，只要外國人透過合法途徑取得他們的法律地位後，政府應准許他們入境和居住在芬蘭境內。但是政府可以立法設定特別的資格條件，限制居住在芬蘭的外國人，在年滿18歲成為芬蘭公民後，才具有全國性選舉的投票資格，以及有權在芬蘭境內居住或工作³¹。

芬蘭平等權的基礎規定在《憲法》中，《憲法》規定法律之前人人平等，沒有人可基於某些理由，包括族源因素而受到他人的差別待遇 - 種族歧視（ethnic discrimination）。平等對待的要求涵蓋所有政府機關和企業。

芬蘭《憲法》第6條 第1項

法律之前人人平等。

芬蘭《憲法》第6條 第2項

若無可被接受的理由，無人可基於性別、年齡、出身、語言、宗教、信仰、意見、健康、殘廢及其他關係個人之理由，受到他人的差別待遇。

註³¹ 芬蘭勞工部網站(The Ministry of Labour)，<http://www.mol.fi/mol/en/index.jsp>



芬蘭《憲法》第9條 第4項

外國人進入芬蘭及留居的權利，應以法令定之。如果外國人即將面臨死刑、凌虐及其他違反人性尊嚴的處分，則不得將其驅逐、引渡或遣送至其他國家。

芬蘭《憲法》第17條 第3項

原住民薩米（Sami）人、吉普賽人及其他團體均有權維持並發展其語言與文化。關於薩米人有權在政府機關中使用薩米語之規範，應以法令定之。有關使用手語之權利及其他因殘障而需待解釋及翻譯協助之規範，另以法令定之。

歧視的定義

除了《憲法》的規定外，禁止歧視也已經特別規定在《反歧視法》（Non-Discriminations Act）中，《反歧視法》的規定比《刑法》更廣泛。芬蘭法律禁止下列行為³²：

- （一）直接歧視：從比較上來說，一個人已經受到或將受到比其他他人更不利的對待。例如：一個人因為種族關係，被拒絕在某家飯店服務。
- （二）間接歧視：一個表面上中立的規定，但標準或實際作法使一個人比其他他人處於更特別的不利條件。例如：以要求完美作為僱用工作的條件，而此一要求並非履行工作所必須。

註³² 同前註。

- (三) 騷擾：故意或時常侵犯一個人或群體的尊嚴和信譽，製造一種恐嚇、敵對、羞辱或冒犯性的環境。《反歧視法》禁止故意造成不愉快結果的騷擾和行動。

禁止歧視的類型

《反歧視法》在許多生活領域方面禁止歧視行為：

- (一) 在工作生活中的禁止歧視：從僱用開始，涵蓋各種就業問題，包括就業與工作條件、晉升的歧視，以及組織工會或成為工會會員。
- (二) 在教育和訓練方面的禁止歧視：適用於職業教育、各級教育與其他教育機構。
- (三) 提供服務方面的禁止歧視：包括提供服務的公共機構（社會福利和衛生保健、住屋服務），以及提供服務的企業（例如餐館服務、提供或租用住宅）。

工作生活中的禁止歧視一律由職業安全與健康機構監督。此外，就業歧視可以在1年內向地區法院提出賠償的訴訟程序。

非歧視的情形

並非所有的不當行為都被當作是《反歧視法》的歧視，例如禁止歧視不包括兩個私人間的關係；另外，基於種族的歧視行為也有可能被處以誹謗罪；公然誹謗或侮辱種族或族群可能以種族煽動罪被論處。

再者，服務品質差也不一定被視為歧視；對外國移民或少數族裔的成員不良或不恰當的措施也不一定被視為《反歧視法》的歧視。種族歧視的條件必須是因為他們的種族因素而得到不如別人的待遇，因此由服務業者或政府提供的服務不禮貌、不恰當或怠慢，並不能構成歧視，即使對象是某一少數族裔的成員，除非



這種不禮貌、不恰當或怠慢的背後原因是針對某一特定族裔的成員。

歧視的懲罰

芬蘭《刑法》第11章第9條規定，一個人的職業或專業、一般公共服務、行使政府職權或其他公共功能，或者大眾遊樂或會議的安排，沒有一個合理的理由，而有以下行為：1.根據一般適用條件拒絕某些人的服務；2.拒絕某些人進入遊樂場或會議場所，或排斥他（她）們；3.因為他們的種族、民族或族裔，而在某些地方受到不平等待遇或處於較差的地位。如有以上這3項行為應該被懲處，除非這些行為被當作企業歧視。歧視應被處以罰款或最多6個月的監禁處分。如同其他犯罪一樣，歧視罪由警方進行調查，在完成調查後，向檢察官報告，經檢察官考量後，再決定是否向地方法院起訴。但是實務上，刑事立法並不足以解決種族歧視問題，部分原因是因為難以證明構成犯罪。

二、職責

新的《反歧視法》強化監察使在解決種族歧視的任務。其基本任務是提高少數族裔和外國人的地位和法律保護，與促進平等、反歧視與良好的種族關係，並監督平等權的實現、提供資訊和報告，以及監督遵守禁止族裔歧視。

少數族裔監察使的職責主要有下列幾項：

促進芬蘭社會良好的種族關係。

在避免種族歧視的基礎上，為了維護少數民族的自尊心，並且保障芬蘭境內少數族裔和外國人的地位和權利，進行調查、提出報告、做成建議或者立法提議。

與其他公共部門和組織密切發展合作關係，監督任何人不論其族群背景都能被公平對待，以防止種族歧視。

除了接續以前外國人監察使的任務外，進一步的任務是維護外國人的地位和權利。根據現行《外國人法》(Act on Foreigners)的規定，少數族裔監察使對有關收容所的申請案件和外國人被驅離出境(除籍者)的案件之決定有權參與聽證會，監督這些移民者的地位和他們的權利受到保障³³。

少數族裔監察使的工作重點主要有以下幾項³⁴：

與監察使辦公室聯繫的當事人，在有關種族和居住在芬蘭的外國人的問題上，提供指導和忠告。

以實際行動鼓勵反族裔歧視和保障外國人法律的行為。

促進少數族裔和外國人的地位，以及良好的種族關係。

對有關種族和外國人的地位方面，提供信息和培訓。

試圖對於少數族裔和新移民的作法朝向更積極的態度。

透過報告的陳述和意見影響立法。

影響反歧視課題的方法，包括評論和提議。

面談。

少數族裔監察使的工作涉及多層次合作的原則，最佳的方式是透過各方的合作來達成，而不單只是政府機關。

註³³ 芬蘭少數族裔監察使的制度概況 (Institutional profile of the Ombudsman for Minorities Finland)，頁1，http://europa.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisln/mslegln/fi_ombuds_en.pdf；芬蘭勞工部網站，http://www.mol.fi/mol/en/01_ministry/03_organization/02_minorities/index.jsp

註³⁴ 芬蘭勞工部網站，http://www.mol.fi/mol/en/01_ministry/03_organization/02_minorities/index.jsp



三、職權³⁵

少數族裔監察使獨立行使權力，其職權主要是對政府教育、建議、命令、忠告，同時，少數族裔監察使也可以對於不同族群、外國人的地位或社會的不公義提出立法提議，以及對國會監察使受理有關歧視的案件表達意見。

同時少數族裔監察使也受理人民的陳訴案，所以實際上，少數族裔監察使和辦公室也可以援助受歧視者，包括法律上的協助。假如案件是屬於較嚴重的特殊情況，在必要時，監察使還可以提供遭受種族歧視的個人更廣泛的協助，然而在多數的案件中，法律援助通常只提供法律忠告的形式。

此外，監察使也享有廣泛接受資訊的權利。

而依據《少數族裔監察使命令》(Decree on the Ombudsman for Minorities 687/2001)第6條之規定，少數族裔監察使每年必須向勞工部提交年度報告。

少數族裔監察使管轄範圍只涵蓋族裔歧視的監督，但是不包括僅僅是語言、性別取向、意識型態或殘疾的歧視，防止這些歧視屬於其他權力機關的職權範圍，主要的法律監督者，是和職場生活有關的職業安全與衛生機關。

註³⁵ 同前註。

四、組織架構³⁶

少數族裔監察使是依據《少數族裔監察使法》(Act on Ombudsman for Minorities 660/2001) 之規定³⁷，成立於2001年9月1日，隸屬於勞工部，取代1991年設立的《外國人監察使》(The Ombudsman for Aliens)，而少數族裔監察使辦公室在2002年正式運作。

少數族裔監察使辦公室是一個獨立運作的權力機關。

少數族裔監察使1位，由政府選派，任期5年，扮演「政策顧問」和「援助受歧視者」的角色；而且他是少數族裔監察使辦公室的首長；另外，還設有一位副監察使；而少數族裔監察使辦公室的幕僚由勞工部雇用，目前辦公室幕僚共有7位，包括1位特別秘書、1位計畫官員、4位資深官員和1位專案專員，負責提供民眾服務、訓練、資訊宣傳、準備有關政策方針和立法提議的聲明供少數族裔監察使參考。

五、其他相關機關

為了協助少數族裔監察使，依據《少數族裔監察使命令》第5條之規定，政府成立由16位委員組成的「少數族裔事務顧問委員會」(Advisory Board for Minority Affairs)，成員必須是不同政

註³⁶ 芬蘭勞工部 (Ministry of Labour) 網站，http://www.mol.fi/mol/en/01_ministry/03_organization/02_minorities/index.jsp；米可·普瑪萊能，前揭書，頁4；芬蘭少數族裔監察使的制度概況，前揭文，頁2。

註³⁷ 該日同時廢止1991年《外國人監察使法》(The Act on Ombudsman for Aliens 446/1991) 和《外國人監察使命令》(Decree on Ombudsman for Aliens 447/1991)。



府部門、芬蘭自治區聯盟、和至少5個不同機構（例如NGOs、少數族裔協會等）的成員組成，平等監察使也有權參與，委員會主席由少數族裔監察使擔任，而委員會可以進行任務分工，並聘請專家協助少數族裔監察使履行其職責³⁸。

六、其他³⁹

陳訴須知：

任何人如果經歷或觀察到的歧視，是因為種族或血統因素，或者身為外國人的事實，都可以向少數族裔監察使提出陳訴。

如果任何人因為上述原因覺得受到種族歧視或不適當的待遇，可以向少數族裔監察使提出陳訴。

上述問題也可以是別人或團體所受到的歧視情形。

少數族裔監察使將審查陳訴案件，並採取必要的措施，如有必要，也會協助陳訴人找到一個圓滿的解決辦法，或者把案件移送相關的權責機關處理。

少數族裔監察使會提醒和指導陳訴人找到解決問題的協助的方式。通常，監察使不提供任何其他法律援助，但可以幫助陳訴人獲得公共法律扶助辦公室或私人律師的協助。

註³⁸ 芬蘭少數族裔監察使的制度概況，前揭文，頁2-5。

註³⁹ 芬蘭勞工部網站，http://www.mol.fi/mol/en/01_ministry/03_organization/02_minorities/index.jsp

【聯絡資訊】

少數族裔監察使辦公室

客戶服務電話（全國）：010 19 4650

服務時間：9：00 15：00

地址/郵寄地址：Office of the Ombudsman for Minorities
Mikonkatu 4, 5th floor PO Box 34, 00023
Government

總機

國內：010 60 4001

國際：+358 1060 4001

傳真

國內：010 60 47002

國際：+358 10 60 47002

電子郵件：vvt (at) mol.fi

職員電子郵件：firstname.surname@mol.fi

網址：www.vahemmistovaltuutettu.fi

❁ 第3節 平等監察使 ❁

一、背景

芬蘭《憲法》第6條第4項規定：「在社會活動與工作生活中，應促進兩性間之平等，尤其是在待遇及其他僱用條件方面，應在法令中做細節之規範。」

男女平等是芬蘭一個核心的社會政治目標，每個人在任何的生活領域都有平等的權利、義務和真正的機會，特別是兩性在工



作職場上。芬蘭女性外出工作、創業的情形非常普遍，因為在職場上可以增加女性財政的自主性。而《男女平等法》(Act on Equality between Women and Men) 是達成上述目標的重要工具，在增進男女平等，以及禁止性別歧視的基礎上，該法要求政府機關和所有雇主應促進男女平等，特別是關注和增進女性在職場上的地位，並要求雇主能協助女性調和職場工作和家庭生活，目的是讓女性和男性一樣，有平等的機會兼顧家務和有給薪的工作⁴⁰。該法在1987年制訂，1995年3月1日修訂，它包含所有社會生活的領域，特別是關於男女平等的範圍，但是它和民族、種族或語言的不平等無關；另外，該法也無權干涉家庭的內部事務或私人生活，以及不適用政府對於男性強制徵兵和其他有關宗教的任何事務。

《男女平等法》的規定有以下幾個重點⁴¹：

第一、政府機關職責：所有政府機關應該將性別平等成為他們職責的一部份，這個義務適用於所有的公部門，包括中央機關和地方政府。這意謂著政府官員的工作包括資料通訊、城市規劃、社會福利、醫療保健、教育等各方面，都必須以促進兩性平權為目標，並遵守法律的規定。

第二、「性別平等主流化」：由不同機關來促進性別平等，必須有目的和有系統，公共行政在程序和作法上必須確保男女平等的發展與鞏固，這個進程的目的，即所謂的「性別平等主流化」(Gender Equality through

註⁴⁰ 芬蘭兩性平等 (Equality between of Women and Men in Finland) ,
<http://www.tasa-arvo.fi/Resource.phx/tasa-arvo/english/index.htm>

註⁴¹ 同前註。

Mainstreaming)，是確保兩性雙方的共同利益。根據「2004-2007年芬蘭政府性別平等行動方案」(The Finnish Government's Action Plan for Gender Equality for 2004-2007)，部會和機構、組織以及市政機關被要求在草擬法案、行政措施、公共服務等各方面，都必須考慮兩性平等，促進兩性平等的主流化。

第三、配額：《男女平等法》的目標之一，是確保男女基於平等的基礎上，在不同社會部門可以參與計畫和決策程序。男女比例在政府委員會、顧問理事會、工作小組、其他類似的籌備、計畫和決策機構，以及市政機關和跨市政間成立的合作機構，男女一方的比例不得少於40%，但這個配額不適用於市議會。

第四、工作場所的性別平等：如果雇主雇用的員工人數規定至少30人，那雇主每年必須草擬一個性別平等計畫，並和員工共同落實這個計畫，即使性別平等計畫是以年度為基礎，但是必須包含短程和長程目標。性別平等計畫的內容和措施的執行，主要是關於工資給付和其他僱用條件，該計畫必須納入公司的人事及訓練計畫，或者職業健康與安全的行動計畫中。性別平等計畫也必須包括兩性平等的評估（例如招聘程序、工作條件、薪資報酬、升遷等），以及前一年計畫的改進結果。

《男女平等法》除了禁止性別歧視外，還特別規定工作職場的歧視，主要包括員工招聘、挑選特定職位或培訓雇員的歧視，例如決定工作條件、工資及其他僱用條件的歧視、不遵守消除性別歧視和性騷擾的



義務、在受雇者重申他（她）在《男女平等法》的權利之後，雇主仍降低工作條件和僱用項目、雇主未遵守裁員和預告程序規定等。

第五、性別歧視：《男女平等法》禁止直接或間接的性別歧視，這個禁止規定適用於所有範圍，換言之，包括所有社會各部門和所有歧視所可能出現的情況。性別歧視包括「直接歧視」和「間接歧視」，前者是指基於男、女生因性別因素受到不同的對待，例如女性因為懷孕或分娩而受到歧視；但就「間接歧視」而言，對於懷孕或曾經生育的婦女給予特別保護，或立法強制徵兵只限男性，並不構成所謂的性別歧視。

2005年之後，《男女平等法》的補充規定也適用教育機構，包括公立和私立教育機構。如果基於性別因素，而在學生的選擇、教學組織和評價學習表現等方面，對男女性有不同對待時，也算是一種性別歧視。

遭受性別歧視之個人可向法院提出訴訟，要求歧視之機關、雇主或教育機構賠償。

二、職責⁴²

平等監察使的職責主要有以下幾項：

監督《男女平等法》之執行，特別是禁止歧視和歧視性的求職就業廣告。

透過立法提議、忠告、建議，達到《男女平等法》的立法宗旨。

註⁴² 同前註。

提供有關《男女平等法》以及適用的相關資訊。
在不同的社會部門，監督男女平等原則的落實。

三、職權

平等監察使的主要職權，是對於適用《男女平等法》的案件做成提議和提出指導方針、忠告、聲明。而且提供忠告和聲明是完全免費；另外，他也擁有相當廣泛的權力，包括從政府機關、雇主和私人處得到資訊，以及對於工作場所進行巡察。

根據《平等監察使與平等委員會法》(Act on the Ombudsman for Equality and the Equality Board) 的規定，平等監察使可以協助一個遭受歧視的個人維護他的權利，假如需要，協助上述個人提起有關賠償和補償的司法訴訟程序，如果平等監察使認為此一事件屬於法律適用的重要問題，也可以命令官員協助遭受歧視者。

平等監察使每年處理大約150至200件被要求說明的案件，這些案件有一半與職場有關，另一半和其他生活領域有關，而且約有30%的案件由男性提出，70%的案件由女性提出。要求平等監察使說明者不僅包括私人，也包括法院和各個政府機關、專業組織和各種不同機構。而被要求說明的問題，大多數是有關徵兵事項，而在經濟不景氣時期，則和工作有關，而且通常是有關免職的案件，特別是懷孕婦女或離職擔任專職母親之婦女要回到工作職場者，主張她們應有的工作權利⁴³。

註⁴³ 同前註。



四、組織架構⁴⁴

平等監察使辦公室成立於1987年，隸屬於社會事務暨健康部，是一個獨立運作的權力機關。

芬蘭設有1位平等監察使，任期5年，也是平等監察使辦公室的首長，現任監察使於2007年3月1日就任；另設有1位副主任（Deputy Director），副主任是平等監察使的代理人；平等監察使辦公室還有一些幕僚人員，包括4位秘書、5位資深官員和1位新聞官。總計平等監察使辦公室的幕僚人員共有11位。

五、其他相關機構⁴⁵

芬蘭的平等事務屬於社會事務暨健康部的工作範圍，但實際執行則由下列4個權力機構負責：

（一）平等監察使（The Ombudsman for Equality）

負責監督《男女平等法》的執行。

（二）性別平等小組（The Gender Equality Unit）

研擬政府的性別平等政策，以及統籌有關歐盟、聯合國、歐洲議會、和北歐部長會議的國際議題。

（三）平等理事會（The Council for Equality）

隸屬於社會事務暨健康部，具有顧問地位的常設機構，成立於1973年，有13位成員，由國務院根據國會相關政黨的國會議員中選任，任期3年。理事會擬定平等

註⁴⁴ 同前註。

註⁴⁵ 同前註。

的改革目標，並常和政府機關、中央和市政機構、勞工市場組織和其他利益團體進行相關議題討論。再者，理事會也促進公共計畫的落實，並促使平等權和其他利益的達成。

(四) 平等委員會 (The Equality Board)

在1978年設置，也是隸屬於社會事務暨健康部的一個獨立行政單位，主要是負責討論和決定《男女平等法》的相關議題，其工作重點包括監督平等立法的運作和管理及解決相關爭議，並且整合專家對有關性別平等和職場生活相關事務的意見。依據《平等監察使和平等委員會法》(Act on the Ombudsman for Equality and the Equality Board)的規定，平等委員會的成員包括1位主席和4個委員，每人各有1位副手。他們都由國務院選任，任期1年⁴⁶。平等委員會的主席、副主席和他們的副手應該具有法學碩士學位，而委員會委員必須熟悉平等議題和工作生活。

註⁴⁶ 同前註。



【聯絡資訊】

平等監察使辦公室

平等監察使：Pirkko Mäkinen

秘書：Seija Jumisko tel. (+358 9) 1607 4433

副主任：Päivi Romanov tel. (+358 9) 1607 4464

秘書：Raija Tukiainen tel. (+358 9) 1607 4462

資深官員：Juha Kumpulainen tel. (+358 9) 1607 4580

資深官員：Anu Laaksonen tel. (+358 9) 16074078

資深官員：Minna Lundell-Kiuru tel. (+358 9) 1607 4455

資深官員：Anja Nummijärvi tel. (+358 9) 1607 3238

資深官員：Tuula Sillanpää tel. (+358 9) 1607 4463

秘書：Marjatta Hyvärinen tel. (+358 9) 1607 4427

秘書：Jonna-Maria Makkonen tel. (+358 9) 1607 4427

新聞官：Merja Tirinen tel. (+358 9) 1607 3818

郵寄地址：PO Box 33, FIN-00023 GOVERNMENT, FINLAND

電話：(+358 9) 1607 4433

傳真：(+358 9) 1607 4582

訪問地址：Snellmaninkatu 13, 00170 Helsinki

網址：www.tasa-arvo.fi

電子信箱：tasa-arvo@stm.fi

個人電子信箱：forename.surname@stm.fi

❁ 第4節 資料保護監察使 ❁

一、背景⁴⁷

芬蘭《憲法》保障每位公民私人生活、尊嚴以及家庭神聖，而有關個人資料保護的規範，詳細規定在《個人資料法》（Personal Data Act）中。

1988年，《個人資料檔案法》（Personal Data File Act）正式生效，這是第一部芬蘭有關資料保護的法律；1999年6月1日《個人資料法》取代《個人資料檔案法》，並正式生效。《個人資料法》納入芬蘭憲政改革和歐盟資料保護指令（EU Data Protection Directive）的精神，強化各種資料處理的基本權利和個人自由權。

芬蘭《憲法》第10條

每個人的私人生活、榮譽與家庭的神聖性均獲得保障。

有關個人資訊的進一步規定，應以法令定之。

通訊、電話機密與其他秘密聯絡方式，均係不可侵犯。

家庭的神聖不可侵犯性若被破壞，必須是基於保護基本人權與自由，或是為了調查犯罪，並應以法令定之。

註⁴⁷ 根據芬蘭資料保護監察使辦公室的最新訊息，該辦公室的組織架構正在進行調整中，同時芬蘭資料保護監察使網站（Dataombudsmannets），<http://www.tietosuojafi/27302.htm>的網頁資料也正在進行更新。因此本書有關芬蘭資料保護監察使的簡略介紹，是參考該網站更新前之網頁資料（96年10月31日檢視）撰稿而成。



芬蘭《憲法》第12條第2項

政府文件及錄音錄像品，應予公開，除非法定規定有迫不得已的理由禁止其公布。任何人均有權接觸公共的紀錄文書及錄音錄像資訊。

二、職責

資料保護監察使的職責主要有以下幾項：

監督個人資料處理

解決有關接近和修改個人資料案件之問題

資料保護之巡察、對資料管理人的指導和忠告

處理相關國際事務

在立法草案和行政改革上，政府機關被要求必須和資料保護監察使進行商議

三、職權

資料保護監察使的職權包括以下幾項：

(一) 一般指導和諮詢

為了確保所有有關個人資料處理都能遵守法律規定，資料保護監察使與辦公室監督和控制個人資料處理程序，接受諮詢，並提供相關建議、指導和忠告。

(二) 立法提議

資料保護監察使必須密切注意個人資料處理的一般性發展，假如需要，可以提出立法提議。

(三) 指導編輯代碼的操作

《個人資料法》強調登記保存的自我操作，資料保護監察使對有關個人編輯及檢查編碼的操作程序提供諮詢和指導。

(四) 決定

資料保護監察使對有關遵守法規及履行資料對象權利做成決策。關於執行查核和更正個人資料的事項，監察使的決定具有拘束力，並可提出上訴。

(五) 對政府機關、檢察官和法院提出商議和聲明

資料保護監察使必須聽取政府相關機關，對有關個人資料處理涉及個人權利和自由的立法或行政準備事項的說明。實際上，監察使提出聲明和參與立法準備和審查而成立工作小組；檢察官在起訴違反《個人資料法》的當事人之前，必須先和資料保護監察使進行商議；而法院也有義務提供監察使有機會聽取有關問題的說明。在上述兩種情況，監察使可以提出聲明。

(六) 監督和巡察權

資料保護監察使的法定職權，除了對資料管理人實施監督外，也擁有巡察權，目的在協助和指導資料管理人，確實遵守資料處理之法律。

四、組織架構

資料保護監察使辦公室是隸屬於法務部的一個獨立機構，在1987年10月1日成立，設有1位資料保護監察使，由國務會議任命，



任期5年；另外還設有1位副監察使兼助理監察使，同時也是資料保護監察使辦公室的執行長。總計辦公室的幕僚人員共有18位。

五、其他相關機關

政府也成立一個和資料保護監察使行使職權有關的「資料保護委員會」(The Data Protection Board)，成員包含1位主席，1位副主席和5位委員，亦由國務會議選任，任期3年，他們必須熟悉註冊實務；有關《個人資料法》規定的事項，資料保護委員會負責處理和做成決定；如果在資料保護監察使的要求下，委員會必須提供有關個人資料處理的相關規範。除此之外，委員會有權允許或禁止資料管理人處理個人資料（但是資料保護監察使則無此權限）。

六、其他

陳訴規定：

陳訴人可以利用電子郵件、郵寄、電話、官方網站或親赴辦公室等方式提出陳訴。陳訴人的陳訴事項必須和《個人資料法》有關。

【聯絡資訊】

資料保護監察使辦公室

郵寄地址：P.O. Box 315

FIN-00181 HELSINKI

FINLAND

訪問地址：Albertinkatu 25 A, 3rd floor

電話：+358 10 36 66700 (exchange)

服務時間：週一到週四 上午9點至11點、下午1點至3點

週五 上午9點至12點

+358 100 86205 and +358 10 36 16670

傳真：+358 10 36 66735

電子郵件：tietosuoja@om.fi

網址：www.tietosuoja.fi

第5節 消費者監察使

一、背景⁴⁸

芬蘭的消費者政策，是以消費者的觀點來考量不同範圍的社會政策，使所有人都能獲得利益。它也有利於企業降低金融風險和鼓勵公平競爭，形成有效率的市場促進消費者的福利。歐盟和芬蘭的消費政策是從這個觀點出發，強調在不同部門的合作和政府各部門以消費者觀點來考慮。

芬蘭的消費安全網：消費者交易事務立法的目標是確保可以獲得安全的商品和服務，以及附帶的必要資訊，在實務上，消費者需要得到交易規則和程序的資訊及忠告。

註⁴⁸ 芬蘭消費者公署和消費者監察使 (The Finnish Consumer Agency & Consumer Ombudsman) 網站，<http://www.kuluttajavirasto.fi/en-GB/>



二、職責⁴⁹

消費者公署 (The Consumer Agency) 的工作是為了達成「芬蘭消費者政策方案」的重要目標：包括增進消費者事務的價值和顯著性、維持和促進消費者保護與建立安全的市場、增進消費者自我責任以及消費者的消費行為能力、強化消費者事務合作和互動⁵⁰。消費者公署的主要活動內容為：1. 促進商品和服務安全及監督產品安全；2. 增進消費者的法律地位，以及消費者監察使的監督工作；3. 透過試驗、研究、教育和溝通，促進消費者正確的消費觀念；4. 監督旅行業的運作；5. 監督和培訓地區和地方當局行政、財務和其他服務的作法⁵¹。

消費者公署的任務是保護和強化消費者在社會上的地位。其立足點是以消費者的觀點或利益作為出發點。「保護」(Protecting) 包括監督、溝通和預防的工作，確保消費者在消費市場上的基本權益，及促進消費者和其他人或企業交易時的公平性。「強化」(Strengthening) 係指事先改變消費者的地位和發現消費風險，提醒芬蘭和國際間在決策時注意消費者的觀點，並提昇消費者正確的消費觀念⁵²。

另外，消費者監察使的主要重點工作包括監督、資訊、指導：

註⁴⁹ 同前註。

註⁵⁰ 消費者公署和監察使2005年年度報告 (Consumer Agency and Ombudsman 2005 Annual Report)，頁4，芬蘭消費者公署和消費者監察使 (The Finnish Consumer Agency & Consumer Ombudsman) 網站，<http://www.kuluttajavirasto.fi/en-GB/>

註⁵¹ 芬蘭消費者公署和消費者監察使網站，<http://www.kuluttajavirasto.fi/en-GB/>

註⁵² 同前註。

監督：消費者監察使負責監督遵守有關消費者權益保護的法律。出發點是企業應該熟悉在其業務領域內的法律，並願意遵守法律規定。

資訊：生產資訊和開拓有效的銷售管道是消費者公署活動的重要部分。透過監督活動、品質比較測試及進行研究，獲得有關的資訊。

消費者公署提供消費者資訊和忠告，協助消費者做選擇以及增進解決問題的能力。

消費者公署指導和引導企業遵守規章制度。

消費者公署支持學校的消費者教育。

指導：地方政府有提供市民消費忠告的法定職責。消費者監察使也指導地方機關安排忠告和支持消費者顧問的工作，而消費者顧問協助解決個人消費糾紛。

財政和債務協調屬於特別立法，消費者監察使指導和監督財政和債務協調。省級國家辦事處負責區域內的消費者事務。

總之，根據法律，芬蘭消費者公署和消費者監察使負責針對重點區域的消費者，提升消費者在市場上的地位，並防止問題產生。芬蘭消費者公署利用相關資源迅速和靈活地處理消費者的即時問題。

總之，消費者監察使和芬蘭消費者公署的職責，主要是保護和促進消費者在社會上的地位，換言之，為了促進消費者利益，確保消費者的經濟、健康和法律地位，以及執行消費者政策。這是一個廣泛和複雜的任務，為了達成目標，消費者公署與政府機關、組織和廠商間維持一個良好的合作互動關係。另外，消費者監察使是從消費者的觀點看問題，無論涉及何種商品、服務或其



他消費領域，消費者的地位應該維持一個相當的水準；在國家和國際層級，消費者公署和消費者監察使影響有關消費者政策之形成，而且他們也參與各種工作小組、委員會和相關計畫。

三、職權⁵³

消費者公署的工作項目包括下列幾項：1.商品安全的監督和標準化；2.消費者監察使可以協助在法院和歐盟票據交換所的消費者；3.監督旅行業者；4.商品測試和調查；5.消費者教育並提供消費者和企業有關商品的資訊；6.在學校進行消費者教育；7.監督並訓練地區和地方官員；8.對國家消費者研究中心（National Consumer Research Centre）和消費者陳訴委員會（Consumer Complaint Board）免費提供會計服務和行政服務。而消費者公署和消費者監察使每年必須提出聯合年度報告。

消費者監察使負責監督重要法令之執行，包括消費者保護法（The Consumer Protection Act）、價格行銷命令（The Decree on Price Marking）、旅行業法（The Package Tour Act）、房屋交易法（The Housing Transaction Act），以及其他法令，例如保證法（The Guarantee Act）、電力市場法（The Electricity Market Act）、電信市場法（Telecom Market Act）等。

消費者監察使行使的權力包括：對不同案件做成建議、提出聲明、進行磋商、進行研究和表達立場。另外消費者監察使也可以和廠商交涉、處以禁止令和有條件的罰金、提醒行銷法院、提出報告給政府檢察官，以及提出關於市場和某些部門的行銷方

註⁵³ 同前註。

法。另外，消費者監察使也可以提出指導，而指導的基礎是建立在行銷法院的判決，以及消費者監察使與特別機構部門互相討論下。目前消費者公署已經參與芬蘭和歐盟消費者法律地位的相關立法準備工作。

四、組織架構⁵⁴

消費者公署是隸屬於貿易暨工業部的獨立機構，成立於1978年；而消費者監察使也是消費者公署的首長，1998年之前任期5年，1998年之後改為常任，無任期限限制；另外還設有1位副消費者監察使，同時也是消費者公署法律部門的主管。目前消費者公署分為4個部門，分別負責不同業務：

- (一) **消費者法律部門**：促進消費者法律地位、消費監察使的監督作業、協助消費者訴訟。
- (二) **商品安全部門**：負責商品安全的相關業務。
- (三) **資訊部門**：測試、研究、教育以及與消費者、企業主和媒體溝通、電腦線上服務、支持學校的消費者教育。
- (四) **服務部門**：監督旅行業的運作、監督和訓練地區和地方官員、內部和外部行政、財務和消費者服務業務。

依據2005年年底的統計，消費者公署共有99位職員，幕僚人數非常多，其中有85位是常任職員，另外14位是約雇人員，包括82位女性，17位男性。職員的平均年齡為44.7歲。除此之外，消費者公署還有5位兼職人員⁵⁵。

註⁵⁴ 同前註。

註⁵⁵ 消費者公署和監察使2005年年度報告 (Consumer Agency and Ombudsman 2005 Annual Report)，頁5，芬蘭消費者公署和消費者監察使 (The Finnish Consumer Agency & Consumer Ombudsman) 網站，<http://www.kuluttajavirasto.fi/en-GB/>



五、其他相關機關

消費者公署內另設有一個指導委員會（Board of Directors），其任務有四：1.設定監察使公署活動目標和決定運作的實際政策；2.指導和監督目標的達成；3.決定預算和運作，以及財政計畫；4.處理監察使公署其他較重要的事務。委員會成員除了主席、副主席外，另有成員4人，以及4位秘書，委員會在2003年共開會4次⁵⁶。

另外，在貿易暨工業部也成立一個「消費者陳訴委員會」，這是一個中立和獨立的專門機構，基於利益平衡的考量，成員由消費者和企業代表所組成。委員會可以對有關消費者和房屋交易的爭議做出建議；另外，委員會也可以針對有關消費者訴訟的案件向審理法院以證人身份做陳述；同時，委員會也監督「市政消費者顧問」（municipal consumer advisers）的運作。

再者，政府中也有一個「消費者事務顧問理事會」（Advisory Council on Consumer Affairs）的設置，也是屬於有關消費者的行政機構⁵⁷。

另一個與消費者公署有關的機構是2005年開始運作的「芬蘭歐洲消費者中心」（The European Consumer Centre of Finland），芬蘭歐洲消費者中心是歐洲消費者中心（The European Consumer Centre）網絡的成員之一，歐洲消費者中心涵蓋所有歐洲經濟區域的國家，其任務是協助消費者在歐洲市場進行跨國交易，維護

註⁵⁶ 同前註，頁4-5。

註⁵⁷ 芬蘭消費者公署和消費者監察使網站，<http://www.kuluttajavirasto.fi/en-GB/>

消費者權益，它的財政來源有一半來自國家預算，其他來自歐洲委員會⁵⁸。

消費者公署對國家消費者中心和消費者陳訴委員會免費提供財政和行政服務。

六、其他

【聯絡資訊】

芬蘭消費者公署暨消費者監察使

郵寄地址：Haapaniemenkatu 4 A, Box 5, 00531 Helsinki

電話：Switch +358 9 77261

電話傳真：+358 9 7726 7557

登記官員：+358 9 7726 7822

電話諮詢：(時間) 平日 上午9點至下午3點

(電話) +358 9 7726 7821

電子郵件：posti@kuluttajavirasto.fi

新聞服務：Laura Salmi, tel. +358 9 7726 7809

消費者服務：

電話：+358 9 7726 7571

電子信箱：tilaukset@kuluttajavirasto.fi

註⁵⁸ 消費者公署和監察使2005年年度報告，頁4，芬蘭消費者公署和消費者監察使網站，<http://www.kuluttajavirasto.fi/en-GB/>



❁ 第6節 破產監察使 ❁

一、背景⁵⁹

芬蘭關於破產財產監督的法律規定，幾乎都編纂在1995年3月1日生效施行的《破產財產管理監督法》(Act on the Supervision of the Administration of Bankrupt Estates)，該法也規定破產監察使的義務和權力。同時依據該法設立的破產監察使辦公室也在同一天正式運作。

破產監察的新制度具有重大意義，因為儘管破產管理有其社會和經濟上的重要性，但實際上在芬蘭並無一個監督機構存在，沒有任何官方機關負責研擬有關破產財產或破產管理的程序，雖然稅務機關和勞工機關也參與破產管理程序的進行，但其是基於公共利益的立場，扮演破產債權人的角色，而非破產管理監督者的立場。此外，破產債權人或芬蘭律師協會會員對破產管理的監督明顯不足。故破產監察這種新制度對芬蘭而言具有重大意義。

二、職責⁶⁰

在芬蘭，破產監察使 (The Bankruptcy Ombudsman) 或稱破產監督使 (The Bankruptcy Supervisor) 的角色是作為破產財產管理的監督者。

註⁵⁹ 芬蘭破產監察使辦公室 (The Office of the Bankruptcy Ombudsman) 網站，<http://www.konkurssiasiamies.fi/3920.htm>

註⁶⁰ 同前註。

根據《破產財產管理監督法》之規定，破產監察使主要的職責有以下幾項：

發展破產財產管理的適當作法

監督破產財產依法行政和管理財產的適當作法。

審查債務和債務人的活動

給予忠告或命令

如果破產監察使認為有某種疏忽、濫權或其他不當情事，有權採取必要行動要求改正。監督對象主要是破產管理的從業者，他們負責處理破產財產的一般業務。法律賦予破產程序開始時的暫時管理人如同受委託管理人一樣，可以繼續使用所有的方式，執行其工作至破產程序結束為止。

公正性要求：根據《破產財產管理監督法》，破產監察使的主要義務是監督破產財產的管理，而破產監察使的活動是受一般合法性的監督，因此他的行為必須保持公正中立，也不能涉及任何特殊團體的利益，例如債權人、債務人和其他任何特別的債權人團體。

總之，儘管破產監察使是政府官員，但是對不同債權人團體，不管是公營企業的債權人或私部門的債權人，一律都必須保持中立立場。

三、職權⁶¹

從職權內容來分，破產監察使的職權可分為一般職權和其他職權兩種：

註⁶¹ 同前註。



(一) 一般職權

1. 當發現破產財產管理不適當時，破產監察使可以通知管理人、保管人或債權人，並提出他的觀點。
2. 假如管理人或保管人怠忽職責，破產監察使有權訴諸法院，要求他們履行義務，或取消他們的權限。
3. 關於管理人或保管人的相關費用問題，破產監察使有權做成和債權人在法院會面的決定。

(二) 其他職權

1. 有權得到資訊：破產監察使有權從管理人、債務人、債權人處取得資訊；也可以得到他需要的資訊，包括主動（沒被要求）、被要求、巡察取得，而管理人或保管人必須提交資訊給破產監察使；再者，他也可以從管理人或相關銀行或稅務機關得到有關資訊。
2. 有權巡察債務人屬於破產財產的文件和記錄；而且破產監察使也可以命令審計員審查破產財產的管理、帳目和變動的情形。
3. 有權參與債權人會議並發言表達意見。
4. 有權將審判前的調查機密資料，提交給在法律上有權得到資訊的法院、政府機關，和政府檢察官、稅務機關以及其他有關機關。當然，他也有權將機密資訊給予一些需要資訊去保護利益、權利或者履行義務的人。
5. 有權監督債權人的決定，假如發現債權人會議已經做成的決定違反財產管理的法律或適當程序的話，他可以做成處分決定。

6. 雖然破產監察使對於出售破產財產的價格、時間、買賣者的事務，沒有表達意見的義務，但是，假如財產已在最佳的有利條件下售出，他可以對此問題表達立場⁶²。

破產監察使沒有的職權：

在破產處理時，法院的權利和義務不受《破產財產管理監督法》影響，做成破產的決定亦同。

法院或破產行政部門對於破產財產的處分行為，不受破產監察使的決定所拘束。

破產監察使不能命令管理人或保管人，或給予明確的指示，也不能和債權人主動會面。

破產監察使可以採取的行動：

破產監察使對於破產管理的案件發現不當作法，可以採取以下行動：

1. 當破產監察使發現有關疏忽或濫權情事，他可以通知管理人、受託保管人或債權人。在很多案件中，「通知」的性質已經足以糾正錯誤的行為；破產監察使也可以通知相關政府機關，如警方、政府檢察官或稅務機關。
2. 破產監察使也可以訴諸法院，和對怠忽職責的管理人或保管人處以罰款，除非他們已經履行職責。

註⁶² 同前註。



3. 對於有關破產財產管理，監察使有義務給予忠告和命令。涉及破產事務的法院、破產財產管理人或保管人、債權人、債務人、政府官員和其他政黨，為了對有關破產財產的處理或管理的爭議中得到破產監察使的立場，都可以求助破產監察使；破產監察使也有義務監督公司的重整程序，但僅限於必要的範圍內。
4. 為了糾正他發現的缺失，破產監察使有權提出立法提議和其他行動的建議。「破產事務顧問委員會」(The Advisory Board for Bankruptcy Affairs) 也擁有類似的權利。
5. 另外，假如破產監察使發現有疏忽、濫權或其他情事，他必須做成必要的處分行為，要求懲罰。

四、組織架構⁶³

芬蘭設有1位破產監察使，任期5年；破產監察使辦公室是一個獨立機構，隸屬於法務部，但僅具有經濟和組織的意義，因為法務部不能對破產監察使的行動給予任何命令和指示；破產監察使辦公室的幕僚人員共有10人，包括8位律師和2位秘書，辦公室的職員和雇員的工作內容由破產監察使負責指派；破產監察使辦公室同時也是「國際破產管理監督聯盟」(International Association of Insolvency Regulators，簡稱IAIR) 的會員。

註⁶³ 同前註。

五、其他相關機關⁶⁴

此外，還有一個協助破產監察使履行義務的「破產事務顧問委員會」，其主要工作是準備有關適當管理破產財產作法的書面指導。

六、其他

【聯絡資訊】

破產管理監察使辦公室

地址：

Bankruptcy Ombudsman, Bulevardi 30 B (2nd floor),
PO BOX 157, 00121 Helsinki,
Finland

電話：+358 103 665 111

傳真：+358 103 665 110

網址：<http://www.konkurssiasiamies.fi/3920.htm>

❧ 第7節 兒童監察使 ❧

一、背景⁶⁵

兒童監察使的設立是根據1989年通過的聯合國《兒童人權公約》，芬蘭在1991年批准該公約，同時在1990年代也有許多向國

註⁶⁴ 同前註。

註⁶⁵ 芬蘭兒童監察使(The Ombudsman for Children in Finland) 網站，
<http://www.lapsiasia.fi/Resource.phx/lapsiasia/english/index.htx>



會提議設立兒童監察使的提案。1995年政府主動向國會提出一份有關兒童政策的報告，國會在答覆中強調，發展兒童、青少年和兒童家人的平等地位，是政府的責任。國會社會事務暨衛生委員會建議政府應設置兒童監察使。

國會的第一步作法是強化國會監察使的資源以加強兒童人權的監督，兒童人權的議題是立法的一個核心領域，由國會監察使負責監督。國會監察使的年度報告評估兒童權的落實情況，有關兒童權執行事項由國會監察使負責主動調查，並加強對官方活動的巡察。

聯合國兒童人權委員會（The UN Committee on the Rights of the Child）在2000年10月建議芬蘭政府應該認真考慮設置一位獨立的兒童監察使，該委員會強調其他北歐國家的正面經驗，且都設有一位兒童監察使的職位。

2002年政府向國會提交一份有關兒童和青少年福利的報告，在報告中附上國會社會事務暨衛生委員會呼籲政府設置兒童監察使的建議。

芬蘭政府的社會事務暨健康部在2003年3月21日成立「兒童人權臨時委員會」，在該委員會的建議下，社會事務暨健康部向國會提交一份設立兒童監察使的法案；2004年12月21日國會通過《兒童監察使法》（Act on the Ombudsman for Children 1221/2004），並在2005年9月1日正式生效，同時兒童監察使辦公室也在同日開始運作。另外相關的法令規範，包括《兒童監察使政府命令》（Government Decree on the Ombudsman for Children 274/2005）、兒童監護和接近權利法（Child Custody and Right of Access Act 361/1983）、兒童福利法（Child Welfare Act 683/1983）、青少年法

(Youth Act 72/2006) 基本教育法 (Basic Education Act 628/1998) 政府法 (Act of Government 2005) 等。

芬蘭《憲法》第6條

- (二) 若無可被接受的理由，無人可基於性別、年齡、出身、語言、宗教、信仰、意見、健康、殘廢及其他關係個人之理由，受到他人的差別待遇。
- (三) 兒童應被視為個人予以平等之對待，他們應被允許影響與其有關之事務，並與其發展程度相對應。

芬蘭《憲法》第12條第1項

- (一) 每個人都有表達之自由，表達自由是指表達的權利，傳播與接受資訊、意見與其他溝通媒介的權利，而不會面臨其他人的阻擾。關於表達自由之實踐的細節規定，另以法令定之。有關影像內容必須保護兒童之限制性規範，另以法令定之。

二、職責⁶⁶

在一般決策和立法層面，兒童監察使促進兒童權利和利益的實現，監察使的主要工作是和其他政府官員、組織、兒童研究單位及有關利益團體合作，處理關於兒童的議題。工作目標是透過良好的協調，改善所有涉及兒童的政策。另外，監察使評估兒童

註⁶⁶ 同前註。



人權在芬蘭社會的落實情形，以及監督兒童與青少年福利和居住條件。

兒童監察使從兒童觀點評估立法和其他決策形式。關鍵的任務是促進兒童影響評估。再者，監察使接觸兒童、青少年和民眾，以及對決策者宣導有關資訊。另一方面，兒童監察使還有一項特別任務，就是促進聯合國《兒童人權公約》的落實，以及在芬蘭宣導有關兒童權的資訊。

總之，兒童監察使的職責主要有以下幾項：

評估兒童利益和權利的實現，以及監督兒童和青少年的生活條件。

監督有關社會生活立法和決策之執行，以及評估對兒童福祉之影響。

經由立法提議、建議和指導方針，促進實現兒童的最佳利益，並影響社會上有關兒童議題之決策。

保持和兒童與青少年的密切聯繫，以及從他們那裡獲得相關信息，傳達給決策者。

傳遞訊息給兒童、兒童工作者、主管部門和其他有關的人士。

以不同的方式促進《聯合國兒童人權公約》的落實。

三、職權⁶⁷

兒童監察使對有關兒童和青少年的問題，點出制度的不公平之處和做成提議，以及提出聲明、忠告和指導。

註⁶⁷ 同前註。

兒童監察使不處理涉及兒童和家屬的個案，例如有關兒童醫療命令的事項，也不發表對個案的評論，以及不能改變由權責機關做成的決定，或者處理這些陳訴案件，因為這些事項有些是由社會服務、學校機關和法院負責處理。

兒童監察使針對辦公室的工作向政府提出年度報告，報告內容包含兒童權落實情形的評估，兒童福利和地位之發展，以及立法缺失之評估；年度報告是由兒童監察使在每年的3月底提出前一年的工作報告。

兒童監察使也制訂一個年度活動計畫，描述主要的工作重點，以及如何和各行政部門互動，這個行動計畫也送交政府機關作參考。

另外，兒童監察使有權從其他官員處得到他所需要的足夠資訊，除非另有保密法規的規定。

四、組織架構

擔任兒童監察使的資格要求必須有高等教育學位，和熟悉工作領域的知識背景；兒童監察使由政府任命，任期5年，得連任1次。

兒童監察使辦公室是一個獨立機關，隸屬於社會事務暨健康部，在預算的限制內，兒童監察使辦公室有足夠數量的公務員和其他幕僚協助辦公室的運作。

目前兒童監察使辦公室的成員共有3位常任人員：包括兒童監察使、律師和秘書。兒童監察使辦公室幕僚人員在兒童監察使的建議下由社會事務暨健康部任命或僱用。



五、其他相關機關⁶⁸

為了促進兒童地位和權利，以及和有關機關合作，兒童監察使由「兒童監察使顧問委員會」(Advisory Board for the Ombudsman for Children)協助，換言之，該顧問委員會的主要義務是協助兒童監察使執行任務。

兒童監察使顧問委員會的委員任期5年，由兒童監察使提交名單經政府任命。第1任任期從2006年9月1日至2011年5月31日止。

顧問委員會設有1位主席、1位副主席和最多14位委員，每人可聘請1位助理，顧問委員會也可以僱用1名兼職的秘書。

顧問委員會的組成，來自不同的行政部門、區域和各級地方機關、非政府組織和類似的機構，如果有委員在任期內辭職，剩下的任期，他代表的同一機構成員將獲任命補實，以取代其職位。

顧問委員會也成立調查和工作小組，並聘請諮詢專家。此外，顧問委員會召開會議時會邀請兒童監察使參加。

兒童監察使顧問委員會的職責包括以下幾個方面：

針對兒童的地位和權利，擬訂建議並發表聲明。

對於兒童情況和權利的議題，促進各國和國際行動者之間的合作。

監督和評估國家和國際上發展有關兒童的事宜

提升兒童在社會中的地位，對兒童觀念的發展方式發揮影響力，並積極蒐集促進兒童地位發展的相關資料。

處理由兒童監察使提出的其他有關事項。

註⁶⁸ 同前註。

六、其他

【聯絡資訊】

芬蘭兒童監察使辦公室

網址：<http://www.lapsiasia.fi/Resource.phx/lapsiasia/english/index.htm>

電子信箱：lapsiasiavaltuutettu@stm.fi

兒童監察使：

電子信箱：mariakaisa.aula@stm.fi

電話：+358 9 160 73985

律師：

電子信箱：johanna.aalto@stm.fi

電話：+358 9 160 73987

企劃官員：

電子信箱：paiv.tuononen@stm.fi

電話：+358 9 160 73986

秘書：

電子信箱：pirkko-liisa.rautio@stm.fi

電話：+358 9 160 73986

傳真：+358 14 337 4248

郵遞地址：

Office of the Ombudsman for Children

P.O.Box 41

FI-40101 Jyväskylä

FINLAND

訪問地址：

Cygnaeuksenkatu 1, Jyväskylä



表4-1 芬蘭政府專業監察使基本資料

項 目	少數族裔 監 察 使	平等監察使	消 費 者 監 察 使	破 產 監 察 使	兒 童 監 察 使
隸 屬	勞工部	社會事務暨 健康部	貿易暨 工業部	法務部	社會事務暨健 康部
辦 公 室 名 稱	少數族裔監 察使辦公室	平等監察使 辦公室	消費者公署	破產監察使辦 公室	兒童監察使辦 公室
成立日期	2001年	1987年	1978年	1995年	2005年
監 察 使 人 數	1正 1副	1正	1正 1副	1正	1正
監 察 使 任 期	5年	5年	現在：常任 (1998年以 前：5年)	5年	5年
幕僚人數	7位	11位	99位	10位	2位
職 責	監督《反歧 視法》之執 行	監督《男女 平等法》之 執行	監督《消費者 保護法》等法 律之執行	監督《破產財 產管理監督 法》之執行	監督《兒童福 利法》等法律 之執行
職 權	忠告 指導 建議 教育 表達意見 立法提議 提出聲明 命令 調查 參加聽證 會 資訊接近 權 提出報告	忠告 指導 建議 教育 表達意見 立法提議 提出聲明 命令 巡察 資訊接近 權 提出報告	忠告 指導 建議 教育 表達意見 立法提議 提出聲明 調查 協調 處以禁止令 和罰金 資訊接近權 提出報告	忠告 指導 表達意見 立法提議 命令 教育 巡察 要求懲罰 做成處分 通知 告訴 剝奪權力 資訊接近權 提出報告	忠告 指導 建議 命令 教育 立法提議 資訊接近權 提出報告

芬蘭監察制度

項 目	少數族裔 監 察 使	平等監察使	消 費 者 監 察 使	破 產 監 察 使	兒 童 監 察 使
相關單位	少數族裔 事務顧問 委員會	平等理事 會 平等委員 會 平等小組	消費者事務 顧問理事會 消費者陳訴 委員會 芬蘭歐洲消 費者中心	破產事務顧 問委員會	兒童監察使 顧問委員會
相關法令	反歧視法 少數族裔 監察使法 少數族裔 監察使令 刑法	男女平等 法 平等監察 使與平等 委員會法	消費者保護 法 價格行銷命 令 旅行業法 房屋交易法 保證法 電力市場法 電信市場法	破產財產管 理監督法	兒童福利法 兒童監察使 政府命令 兒童監護和 接近權利法 青少年法 基本教育法 政府法

資料來源：李文郎整理製表。



第5章 評論



芬蘭監察制度： 一個體系健全且運作成功的典範

芬蘭監察制度是一個非常特殊的制度類型，經過長期的發展與變遷，制度日益健全且運作更加順暢，已經樹立起一個監察制度的成功典範，值得各國參考與學習。為了提供讀者進一步瞭解，本文擬就芬蘭監察制度做一評論。首先，剖析芬蘭監察制度之特色，包括國會監察使、法務總長與專業監察使的個別特色，以及整體性的特色；接著探討芬蘭監察制度成功之因素；最後，分析芬蘭監察制度的實施經驗對我國的啟示。

❁ 第1節 芬蘭監察制度之特色 ❁

一、個別性的特色

（一）國會監察使的特色

從芬蘭國會監察使制度及其實際運作，可以歸納以下幾個特點：

1. 西方監察制度的先驅之一

芬蘭仿效瑞典模式，在1919年《憲法》中設立國會監察使一職，並於1920年正式運作，至2007年為止，已經有87年的悠久歷史，在現代民主國家中，僅

次於瑞典（1809年設立），是世界上第2個實施監察制度的國家。

國會監察使制度在20世紀中葉也被其他北歐國家所採行，1955年、1962年，丹麥、挪威先後設立國會監察使；1960年代，丹麥模式的監察使制度，開始向北歐以外的地區傳播，而重要的里程碑，就是紐西蘭在1962年成立監察使辦公室，這是北歐地區以外第1個設立監察使辦公室的國家，也成為普通法（Common Law）國家中採行監察使構想的先行者⁶⁹。

因此在1960年代至1970年代，紐西蘭模式的監察使制度在大英國協國家⁷⁰和其他國家（主要是中歐和東歐國家）發展。

1980年代，很多國家轉型成民主國家和民主的政府體制，因此建立更多的監察使辦公室，特別是在拉丁美洲、中歐和東歐、以及部分非洲與亞太地區國家。

1990年代是拉丁美洲國家設置監察機構的巔峰，而蘇聯共產體制的瓦解引起的民主化浪潮，連帶引發中歐、東歐和非洲國家的民主化，這些國家的監察機構也如雨後春筍般的成立。

註⁶⁹ 監察院國際事務小組編譯，2000，《澳洲聯邦監察使二十年1977-1997》，台北：監察院，頁7；羅伊·葛列格里、菲力浦·基丁斯等編，《修錯持正：六大洲的監察組織》，頁7。

註⁷⁰ 西歐國家因為擁有「行政法院系統」，所以監察制度在歐陸國家之發展並未如在英語系國家快速。黃越欽主編，1996，《國際監察組織——一九九四年研討會論文集》，五南書局，頁235。



早期瑞典監察使的任務是在監督「司法機關」，焦點在法院執行法律的差錯，所以又稱為「司法監察使」(Justitieombudsman)，全世界只有芬蘭的監察制度最接近瑞典的原型，其他國家則大多繼受丹麥改良式的國會監察使(Folketing Ombudsman)制度，特別是英語系國家。丹麥模式的監察使以行政權為監督重點，相較於瑞典或芬蘭以司法事務為監察重心的制度，更廣為其他國家所接受。例如英國稱為「國會行政監督使」，就是以監督行政機關的不良行政(maladministration)為主要的工作重點。如同琳達瑞芙教授(Professor Linda C. Reif)所言：「傳統的監察組織以斯堪地那維亞(Scandinavia)的監察機構為根本，特別是丹麥和挪威這兩個國家，其特色是監察使不監督歸屬於司法的行為」⁷¹。

總之，芬蘭和瑞典模式的國會監察使制度，不但實施歷史悠久，同時也是世界各國監察制度的先驅。

2. 扮演「合法性監督者」和「人民保護者」的角色

世界各國監察使扮演的角色，包括監督者、保護者、中介協調者、民眾服務者、超然調查者或仲裁者⁷²，不同國家有其差異性。根據芬蘭前國會監察使勞

註⁷¹ 監察院國際事務小組編譯，2002a，《加勒比海國家監察制度》，監察院，頁109。

註⁷² 黃越欽主編，1996，前揭書，頁325-326。

瑞 賴提瑪加 (Lauri Lehtimaja) 的分類，監察使的角色主要可區分為三種基本類型⁷³：

第一、法制和法治的監督者（北歐模式）

從監察使的發展歷史來看，本質上，傳統監察使一直扮演政府「施政正義」和「公平監督」的角色。近年來更成為眾多改進政府施政機制的一環，就像一般法院、行政法院和人權委員會等專責機構一樣。這是典型斯堪地那維亞人或北歐國家的模式，北歐傳統的監察使，其首要任務是監督政府行為的合法性，次要的任務才是保護人民。

第二、協調者或仲裁者（英法模式）

傳統監察使的角色介乎議會、政府（公務員）和人民三者之間，以調節三者之間的關係，如此，議會不再像傳統三權分立制度一樣，只能調解國家和個人之間的關係，而是加以延伸，調節公務員和公民的關係，每一個普通公民都可以就政府官員或其他公務員的不法行為直接向監察使陳訴。監察使必須扮演政府和民眾間的溝通橋樑。但是監察使的重點通常不需要糾正法律和合法性，轉而以親切的態度和公正的方式解決人民與政府官僚間的爭端。監察使扮演調解者（或稱為「仲裁者」、「調停者」、「斡旋者」）的角

註⁷³ 勞瑞·賴提瑪加 (Lauri Lehtimaja)，國際監察使和人權保護 (National Ombudsman and the Protection of Human Rights) (paper presented at the Seminar of National Ombudsman of the CBSS Member States, Copenhagen, March 1, 2001a)



色，這是英法（Anglo-French）的觀點，是法國和大英國協國家的模式。

第三、人權保護者（新興民主國家模式）

監察使的重要角色，除了監督政府之外，還有一個重要角色就是保護個人基本權利。尤其新興民主國家的政府侵犯人權之情事層出不窮，因此監察使主要扮演保障人權的角色。

雖然監察使有上述三種不同的角色類型，但是實務上，有許多國家因為國情背景或各自法律文化的不同，監察使同時扮演多重角色。

芬蘭國會監察使隸屬於國會，性質上屬於國會職權之延伸，其分權目的在分擔國會的部分功能，因此具有國會特使的身份。

國會監察使以人民（國會）代表的身份，並以保障民權的角度為出發點，其主要職責在確保法院、政府機關、公務人員和其他執行公務的機構或人員，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、內閣閣員和總統的非法官方行為。芬蘭國會監察使是國家最高的「法律守護者」，對行政和司法部門進行合法性監督，換言之，芬蘭國會監察使最主要的職責是在維持公共行政和司法的品質。

同時保障人權也是芬蘭國會監察使的重要任務之一，特別是對弱勢族群之人權、兒童權和隱私權之保護。

因此芬蘭國會監察使主要扮演「合法性監督者」的角色，其次為「人權保護者」的角色，但是並非「仲裁者」或「協調者」的角色。

3. 監督對象廣泛且職權種類多

目前一般國家的監察使，主要以行政機關及其公務人員為監督的對象。但芬蘭國會監察使的監督對象，則涵蓋行政和司法部門的所有公共權力機構和人員，不僅包括中央層級和地方層級的政府官員；甚至連民意代表（地方議會議員）亦包括在內；也包括受委託執行公權力的機關和人員。換言之，總統、政府與內閣閣員、各級法院和法官、行政機關及公務人員、地方及地區性機構、市議會議員、地方政府和地方自治以及其他公務機構的政府人員、國營企業、受委託執行公務的失業補助機構與保險公司等，甚至包括教會的人員，都是國會監察使的監督對象，尤其2000年新《憲法》賦予國會監察使監督總統的權限，使其權力更加擴大，監督的對象更多且更廣泛。

再者，世界各國監察使的職權範圍也不盡相同，但基本的職權為受理人民陳訴、調查權、建議權與糾正權，以及提出報告權⁷⁴。芬蘭國會監察使的職權種類很多，包括接受人民陳訴、調查與主動調查、巡察、提供諮詢意見、官方文件調閱權、起訴和命令起

註⁷⁴ 國際監察組織（International Ombudsman Institute, IOI）網站，<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/index.php>



訴權（不適用總統和內閣部長）、彈劾建議權（對象僅限於總統和內閣部長）、譴責、建議、申誡、提醒、提出意見、糾正、出席政府和國會之會議、出席聽證會等職權，其中以起訴和命令起訴權，以及彈劾建議權是最為特殊的職權。

再者，國會監察使基於案件需要，可對各相關政府機關或個人，採取正式、非正式、彈性、適當的調查程序，或者要求提出相關資料，包括提供有關文件和檔案，被調查或要求之當事人有配合之義務，不得拒絕，對於拒絕配合調查者，國會監察使甚至可以給予處分；國會監察使受理案件後，可以指揮警方和監察使辦公室之內部調查員進行調查，並有權要求被陳訴當局提供資訊或要求作出解釋；也可以根據每個案件的特殊需要，而採取不同的調查程序。對於案件調查後之處分，也都由國會監察使獨自做成決定，可見國會監察使對於案件擁有完整的調查權和處分權。

從監督的對象和職權的範圍來看，芬蘭國會監察使的權力，幾乎是世界各國監察使之首。

4. 國會的信任與支持

國會監察使與國會的關係非常密切，國會監察使隸屬於國會，由國會選任，並向國會提出年度報告和特別報告。

國會監察使具有國會的特使身份，可分擔國會的部分功能，以及強化國會功能的作用，因此國會的支持與信任是國會監察制度運作成功的重要因素之一。

如同前瑞典首席國會監察使克雷司 依克蘭德（Claes Eklundh）所言：「在對國會的關係上，監察使必須享有高度的自主權，但是同時也必須獲得國會的支持⁷⁵。」再者，監察使受任期保障，國會基於對監察使的信任與尊重，除非有重大理由，否則通常不會在監察使任期屆滿前解除其職務。

「人力」和「財力」是監察使辦公室運作的基礎，所以國會應該給予監察使辦公室足夠的人力和經費資源，才能有效行使職權。另一方面，監察使因為是非「政治性」職務，所以政黨不應把國會監察使的人選作為政治酬庸和政治角力的對象；同時監察使一經國會嚴格的選任程序就任後，國會即充分尊重監察使獨立行使職權，以及監察使辦公室的獨立運作，不干涉監察使對於個別案件的處理或給予特別任務。國會對於監察使的監督，通常只是透過「年度報告」來審視監察使的工作績效，同時也瞭解行政機關的施政情況，作為國會監督政府施政的重要參考。

當然，能充分尊重、信任並支持監察使的國會，通常也是一個成熟理性的國會；反之，一個非理性國會，要維持監察使的獨立性和公正性，恐怕相當困難，這也是為何穩定民主國家的國會監察使制度運作較為成功，而新興民主國家的國會監察使在執行職務時，遭遇到的困境較多的主因。

註⁷⁵ 監察院國際事務小組編譯，2002b，《監察院國際事務工作紀要——一九九四—二〇〇一》，監察院，頁165-166。



芬蘭國會是一個理性的國會，因為國會對國會監察使的充分信任與支持，讓國會監察使可以發揮最大的監察功能。

特別一提的是，芬蘭與其他西方民主國家的國會監察使，通常只用批評（消極的）、建議（積極的）等輕微的處分方式，如何對行政機關或其他監督機關達到有效的監督效果？

究其原因，是因為國會監察使的處分，除了國會監察使本身的威信之外，再加上國會的支持和新聞媒體的報導，可對被監督者形成一股強大的壓力，達到良好的監督成效。

因為芬蘭國會監察使隸屬於國會，監察使對行政機關的批評也往往登載在公開文件（提交給國會的年度報告或特別報告）之中，政府機關或官員如不尊重或不接受監察使的決定，相關人員可能被要求前往國會說明或備詢，國會透過議會監督的方式對受監督者形成一種政治壓力，達到約束被監督機關或人員的效果。所以國會是國會監察使強而有力的後盾，目的在維護監察使的威信。

另一方面，新聞媒體可以作為監察使、政府與人民間的溝通橋樑，所以新聞媒體的功能對監察使而言，是一項很有價值的輔助工具。芬蘭國會監察使對不良行政的批評，往往借助新聞報導，繼而形成社會輿論，透過社會輿論的壓力迫使政府當局對不良行政進行補救或修正；實際上，為了防止自身陷於窘境，

行政機關一旦瞭解有人已經向監察使提出陳訴，一般而言，都會及時且主動改正他們的錯誤⁷⁶。對違法失職的政府機關和公務人員，產生良好的「制裁」效果和「警示」作用。因此不需要監察使採用很嚴厲的處分手段就能達到很強的拘束力。

這也是芬蘭國會監察使的處分通常以提醒、建議、批評、糾正等輕微方式為主，有些處分甚至不具法律拘束力，然而被監督的機關和官員通常會樂於接受並改進，進而產生實質監督效果的原因。

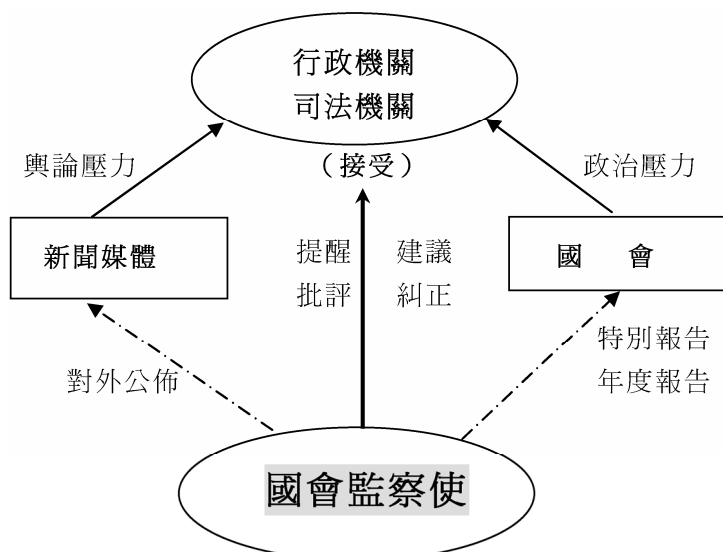


圖5-1 芬蘭國會監察使的監督方式

註⁷⁶ 石俊超、劉俊偉編著，1991，《比較監察制度》，中州古籍出版社，頁241-242。



5. 國會監察使資訊公開化與透明化

芬蘭國會監察使採取主動積極的態度與新聞界互動，凡是採取嚴厲處分的案件或可能引起大眾關注的重要案件，監察使通常會主動發布消息。因此目前監察使辦公室的新聞官負責與媒體保持密切的聯繫。因為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，因此資訊公開讓社會大眾有接觸和瞭解監察使相關訊息的機會。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。

再者，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、相關政府部門、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，國會監察使也經常在芬蘭各地，針對與本身工作有關的問題提出公開說明⁷⁷。

通常年度報告在每年秋季提出。除送交國會、國會議員及國會附屬機構外，也會寄送給總統、內閣部

註⁷⁷ 《芬蘭國會監察使1997年年度報告-英文摘要》(*Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1998-English Summary*) (Helsinki: Office of Parliamentary Ombudsman, 1998), 頁39 ; 《芬蘭國會監察使2000年年度報告-英文摘要》(*Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2000-English Summary*), 頁9、12 , 芬蘭國會監察使網站 , <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/English/links.htm>

長、法務總長、各省省長、中央刑事調查局、各級警政單位首長、勞工單位、軍隊指揮官。年度報告由國會憲法委員會負責檢視，並作成建議，再提交國會全體大會審查。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），一方面獲得良好行政行為的標準，另一方面也對官員產生警惕作用⁷⁸，發揮實質的監督效果。

在國際關係方面，國會監察使經常和外國相類似或相同監察體制的國家，例如北歐國家、波羅的海國家和其他歐洲國家，以及世界各國，共同參與合作以及舉行會議，交換和分享彼此的經驗。

6. 對監獄、軍隊及封閉性機構之巡察

對政府機關和機構的巡察，是監察使工作中的重要部分。巡察通常具有預防性的功能，故《國會監察使法》要求監察使進行實地巡察，特別是對於監獄、軍事部隊和封閉性機構之巡察。此外，監察使也定期巡視軍事單位和邊境防衛部隊，以及芬蘭的維和派遣部隊。其他巡察的地點還包括警察局、檢察機關、法院和社會福利、社會保險機關和機構、身心障礙收容

註⁷⁸ 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，頁141-143。



所和兒童之家，因為這些機構特別容易發生侵犯人權之情事。在巡察過程中，封閉性機構的收容者和士兵通常與國會監察使或其代表有秘密對談的機會。

在巡察時，監察使和其代表有權進入所有政府機關和機構官署內和資訊系統，並檢視相關文件。在巡察過程中，國會監察使經常會發現一些弊端，進而主動調查。而且監察使通常也藉由巡察地方的機會舉辦公共會議，人民於會議中與監察使交換意見進行互動，使得監察使更能深入瞭解地方的問題所在，作為日後工作之參考。

7. 重大案件少且處理效率高

國會監察使處理的案件和國家型態有密切關係：在新興民主國家因為人權遭踐踏、貪污處處可見、文官體制不健全，所以監察使的重要任務，就是對於行政機關的貪污與腐化，以及政府侵害人權事項進行監督和調查，並確保文官體制之穩定。因此監察使處理的案件大都是重大案件，很多是政治性案件，辦案的難度較高，所負的責任較重，社會期待較高，故落差也較大。

反之，在穩定民主國家，通常監察使主要在監督不良行政，確保公職人員和政府官僚遵守法律規範，維持政府施政的公平性，並為不良行政找出解決方法，進一步提升行政效率。因此處理的案件以給付行政和社會福利的類型為主，重大案件較少，辦案的難度較低，所負的責任較輕，社會期待較低，故落差也較小。

表5-1 國家型態與監察使的工作重點

國家型態	工作重點	特點
新興民主國家	1.肅貪防腐 2.保障人權 3.確保文官體制	重大案件多 辦案難度較高 責任較重 社會期待較高 落差較大
穩定民主國家	1.監督不良行政 2.提升行政效率 3.處理給付行政和社會福利事項	重大案件少 辦案難度較低 責任較輕 社會期待較低 落差較小

資料來源：李文郎整理製表。

芬蘭是一個穩定民主國家，侵犯公民權與政治權的情形非常罕見；而且政治清廉，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大多屬於「行政疏失」的案件，少有整頓官箴的重大貪瀆案件；又因為芬蘭是一個老牌的社會福利國家，所以案件類型以給付行政、社會福利案件，或與民眾生活和生計有關的基本人權事項為主。對於案件採取的處分方式，雖然監察使有逕行起訴或命令檢察官起訴之權，但是歷年來都很少使用，而以「非強制性」的輕微方式處分，例如提出意見、申誡、建議、調查中糾正，予以鞭策，並公諸大眾，對政府機關或公務員形成壓力。

近年來由於人民陳訴案的數量成長快速和積案的增加，使得監察使的工作負擔日益繁重，但是從每年新收案件和處理完成案數的結案率來看，大致還維持一個不錯的效率。



表5-2 芬蘭國會監察使處理案件情形

項 目		內 容
基本 規定	人民陳訴方式	當面（口頭）陳訴、書面陳訴（郵寄、傳真、電子郵件皆可）
	陳訴案的限制	1.匿名陳訴不處理 2.超過5年的陳訴案不處理
	陳訴是否收費	否
案件 來源 及 數量	案 件 來 源	人民陳訴案 書面溝通 主動調查案 提出意見和參與聽證會 法務總長移送
	每年新案件總數	約4,200件
	人民陳訴案比例	約占所有案件的85%
	有效陳訴比例	約15%（先進民主國家合理陳情比例為10%-15%）
	案件主要類型	社會福利機構（約20.6%） 警政機關（約15.1%） 健康醫療機構（9.8%） 法院（8.3%） 獄政機關（7.8%）
案件 處分	主要處分類型	提出意見、申誡、建議、調查中糾正
實際 案例	結 案 率	約96%（年度新收案件數和完成數計算）
	一 般 案 件	佔大部分（以行政違失之輕微案件為主）
	重 大 案 件	幾無重大案件

資料來源：依據2006年國會監察使年度報告資料統計

李文郎整理製表

8. 芬蘭憲政改革對國會監察使制度產生重大變革

芬蘭的憲政改革從1980年代開始啟動，於1990年至1999年間進行為期10年的憲政改革，並於2000年3月實施新《憲法》，新《憲法》中對國會監察使制度有不少變革之規定⁷⁹。

在1990年代的憲政改革中，國會監察使制度經歷著制度變遷，並且和修憲主軸有著密切的關連性。芬蘭的憲政改革是以「總統削權、國會擴權」為主軸，在這一基礎下，表現在加強對總統和行政的監督，以及提升國會的功能。監察使係國會職權的延伸，增加國會監察使的功能，也是國會強化的一種展現。基於此，修憲時反映在監察制度的改革和變遷上，其具體的表現為：（一）總統成為國會監察使監督的對象，總統的官方行為如果觸犯刑事罪，國會監察使有權對其提出「彈劾建議權」；（二）強化對行政的監督：新《憲法》賦予監察使監督國家行政機關遵守憲法和基本人權，特別是對於警方行動的監督，包括電信竊聽、監聽與科技竊聽，以及秘密臥底行動。

詳言之，2000年芬蘭新《憲法》對於國會監察使的規定，作了大幅度的改革，除了明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、與法務總長的責任分工、對政府閣員的控訴程序

註⁷⁹ 有關芬蘭憲政改革與國會監察使制度的關係，請參見周陽山、李文郎，2007，「憲政改革與監察制度之變遷：我國與芬蘭經驗的比較」，《孫學月刊》，第2期（2007年5月），頁1-45。



之外，最大的改變是增加國會監察使對於總統之監督，以及國會對監察使制衡的新規定等。再者，配合新《憲法》的修訂，在2002年4月1日正式施行新的《國會監察使法》中，對於國會監察使的職權行使、案件調查程序、利益迴避、財產申報、薪資報酬、責任分工、提出報告、請假和休假等事項，也都有更詳盡的規範。此外，根據《強制措施法》和《警察法》的規定，監察使有權監督警方利用電信竊聽、監聽與科技竊聽，以及警方的秘密臥底活動的合法性，目的在避免警察機關濫權和侵犯人權。

總之，芬蘭憲政改革後，總統的權力限縮，國會的權力擴增，國會監察使作為國會特使和國會職權的延伸，權力由小變大，與國會的關係更為密切的同時，在國會主導下，國會監察使的功能更加提振，尤其是國會監察使對行政機關的監督提升，使憲政體制更傾向於「議會內閣制」(Parliamentarism)的精神。同時，新《憲法》也特別強調憲法和人權的監督，因此國會監察使更加關注人權保障的議題。

表5-3 芬蘭1980~2000年修憲時程表

1980 年代	第1次修憲(80修憲)	1980.08.15	小幅度修憲
	第2次修憲(87修憲)	1987.06.26	小幅度修憲
1990 年代	第1次修憲(91修憲)	1991.07.22	大幅度修憲
	第2次修憲(93修憲)	1993.12.10	局部修憲
	第3次修憲(95修憲)	1995.07.17	局部修憲
	第4次修憲(99修憲)	1999.07.31	完成整合性的新《憲法》

資料來源：李文郎整理製表。

表5-4 芬蘭憲政改革與國會監察使制度之變遷

項 目	內 容	
制度變遷時間	1919年至今，主要在1990~2002年	
變遷的原因	憲政改革	
變遷的方式	漸進式的制度改革	
變遷的內容	定 位	沒有改變（隸屬國會）
	權 限	1.增加對總統的彈劾建議權 2.任務增加 特別強調對「憲法權」和「人權」的監督 （1）監督電信竊聽、監聽和科技竊聽 （2）監督警方秘密臥底行動
	保 障	沒有改變（無）
	制 衡	對監察使的制衡增加 （1）國會： A.可提前解任 B.提出譴責 （2）最高彈劾法院：給予免職
變遷的趨勢	權力由小變大	
監督重點的調整	從「事後監督」，逐漸強調「事前預防」和「事中教育」	
角色轉變	「合法性監督者」的傳統角色外，也逐漸負起「人權保護者」、「教育者」和「評估者」的任務	
對人權的關注	1.「合法性監督」強調憲法權和人權的監督 2.以第二代人權為主「新《憲法》實施後，隱私權、類人權和第三代人權逐漸成為監督重點	

資料來源：李文郎整理製表。

（二）法務總長之特色

1. 實施歷史悠久

芬蘭法務總長制度的實施歷史悠久，亦僅次於瑞典法務總長制度，也比芬蘭國會監察使制度的實施時間更早。



芬蘭法務總長的設置可追溯至18世紀的瑞典統治時期，到了19世紀蘇俄統治時期，法務總長的職責改賦予「檢察長」，協助總督監督法律之執行；1917年獨立後，「檢察長」職稱恢復為法務總長、「副檢察長」職稱恢復為副法務總長。而有關於法務總長的法制規定，源自於1919年《憲法》中。現行有關法務總長的規範，規定在2000年芬蘭新《憲法》和《法務總長法》(Act on Chancellor of Justice)、《法務總長辦公室政府命令》(Government Decree on the Office of the Chancellor of Justice)、《法務總長辦公室運作規則》(Rules of Procedure of the Office of the Chancellor of Justice) 之中。

2. 制度的獨特性：三個設置法務總長的國家之一

瑞典是最早設置法務總長的國家；其次，芬蘭也承襲瑞典制度，建立法務總長制度；除此之外，僅有愛沙尼亞 (Estonia) 也設置有一個官方性質且獨立行使職權的「法務總長」，正式職稱為「愛沙尼亞共和國法律總長」(Legal Chancellor of the Republic of Estonia)，但是其任務和職責卻比較類似瑞典和芬蘭的國會監察使⁸⁰。

因此芬蘭法務總長制度是全世界三個設置法務總長的國家之一，是非常獨特的監察制度類型。

註⁸⁰ 伊爾塔·黑爾卡瑪編 (Ilta Helkama ed.), 《芬蘭國會監察使》(Parliamentary Ombudsman of Finland) (Helsinki: The Office the Parliamentary Ombudsman of Finland, 2005), 頁6-7；愛沙尼亞監察使 (Estonia Ombudsman) 網站，<http://www.oiguskantsler.ee/index.php?lang=eng>

3. 扮演「政府法律顧問」與「合法性監督者」的角色

法務總長和國會監察使都是芬蘭最高「法律守護者」，扮演「合法性監督者」的角色。依據芬蘭新《憲法》的規定，法務總長的職責，主要是負責監督政府和總統官方行為的合法性，並應確保法院、其他政府機關與公務人員、政府雇員及其他執行公務之人員，遵守法律，盡其義務。為執行其任務，法務總長負責監督基本權利、自由權與人權之執行狀況。其次，法務總長得經要求，提供總統、政府和部長法律議題之訊息與意見。

為了監督政府遵守正確的法律程序和法律規定，法務總長應出席政府之會議，以及總統與政府之會議，主要在確保決策過程遵循合法程序，並預先檢查會議文件，包括總統命令、政府法案和預算計畫等。法務總長也查核政府提交給國會關於歐盟的備忘錄。若政府或內閣閣員違反執行其職責程序的法律時，法務總長必須加以注意，並說明違法事實，若法務總長的陳述被忽視時，必須將該情形記錄於國務會議的記錄中，且須向總統或國會報告其可能面臨最高彈劾法院的審理。

提供意見是監督政府行動的一項必要措施，根據《憲法》，法務總長必須提供法律資訊及意見給總統和政府。另外，草擬新法案時，也須請法務總長提供意見，特別是有關憲法、行政、犯罪或程序方面的法案，雖然法務總長可自行決定是否配合要求，但若該



法案在合法性監督上有特別重要性時，法務總長仍會盡力配合提供意見。

另外，法務總長還扮演全國律師最高監督者的角色，他有權對芬蘭律師協會紀律委員會的決定進行審查。

法務總長的主要義務是負責監督總統和政府官員的官方行為之合法性，次要義務才是提供總統、政府和政府閣員法律上的資訊和意見。雖然《憲法》上明確將法務總長定位為一個「監督者」的角色，而非一個「忠告者」的角色，但是實際上法務總長扮演類似政府的「法律顧問」之角色，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。總之，法務總長除了扮演憲法所賦予「合法性監督者」（特別是擔任國務院的監督者）的角色外，最主要是扮演「政府法律顧問」的角色。

4. 擁有很大的權力

法務總長監督的對象包括以下幾類：第一、國家行政機關（中央政府機構、行政部門、顧問團和其他部會）與官員（包含總統、內閣部長）；第二、其他行政機關（包括自治區行政機關：市政機關及歐蘭島自治行政省）與人員；第三、法院：一般法院（最高法院、上訴法院與地方法院）、行政法院（最高行政法院與區域行政法院）以及特別法院；第四、廣義的司法行政部門（包括檢察、警察和執行機關）與公職人員；第五、律師：芬蘭律師協會律師和公共法律扶

助顧問。法務總長監督的對象包括中央與地方機關及其官員，行政部門和司法部門，以及律師，可見監督的範圍非常廣泛。

另外，法務總長的職權內容包括受理並調查陳訴、主動調查、巡察、逕行起訴或命令起訴、彈劾建議、譴責、申誡、建議、調查中糾正、提出立場或指示、提供意見等職權。

此外，比較特殊的一點，芬蘭法務總長和國會監察使都有一項很大的權力，就是對總統和部長的監督，其處分的要件和程序規定如下：第一、對於「總統刑事責任之追訴」部分：依據新《憲法》第113條之規定，法務總長、國會監察使或政府認為總統犯下謀反罪或叛國罪、或違反人權，應照會國會，如果國會經過四分之三同意票決定，對總統提出控訴，檢察總長應向彈劾法院對總統提出訴訟，訴訟期間應予免職。除此之外，總統之公職應免於任何形式之訴訟。第二、「對部長的彈劾建議權」部分：依據新《憲法》114條至116條之規定，法務總長有權對違犯職守，或是基於明顯的疏忽，或是其公務行為明顯違法的部長，向「憲法委員會」送達通告（彈劾建議），國會在憲法委員會提出意見後，就該部長的違法行為加以考量，而國會在決定起訴與否之前，應給予部長解釋之機會。對於部長執行公務違法行為應由檢察總長起訴，然後交由彈劾法院審理。

從上述的說明，可以看出法務總長擁有很大的權力。



5. 有權復審法院判決

世界各國的監察機關，大都僅以行政部門作為監督對象，只有少數的國家監察機關有權監督司法部門。芬蘭除了國會監察使之外，法務總長也監督法院和廣義的司法行政機關。

根據芬蘭《法務總長法》的規定，法務總長辦公室有權復審法院的判決，基於此一目的，法務總長辦公室對於收到有關判決及其執行文件所採取的措施，會在法務總長年度報告中予以說明。另外，法務總長察覺任何有關法院的判決錯誤，也可以移請法院修正，有些案件會被法院重啟調查程序。

法務總長對於司法機關之監督，通常侷限在明顯的程序錯誤及違背憲法與人權之行為發生時，才採取行動。若發現明顯且重大缺失時，法務總長會提出糾正，建議修改法律。法務總長不能影響審理程序也不能修改或撤銷判決。再者，法務總長不能再評估曾向法院提出的案件。假如察覺任何司法行政的缺失，法務總長可以向司法機關提出立法的建議。

總之，法務總長對司法部門實施合法性監督，主要是檢視法院的刑事判決案件，根據所檢查的文件發現某些錯誤，這是法務總長進行復審的重點。

6. 有權監督律師

法務總長有權監督律師也是一項特殊的職權。在芬蘭，傳統上法務總長擔任律師的最高監督者。根據芬蘭《律師法》的規定，他有義務監督律師活動，當

芬蘭律師協會對其會員作成任何必要的懲戒，法務總長有責任審閱這些決議，也可以決定將懲戒案件的決議向一般法院提起訴訟。同時法務總長也受理來自律師的陳訴案件，交由芬蘭律師協會處理。

芬蘭律師協會如同是國家律師協會，因此受法務總長監督；另外，公共法律扶助顧問也是法務總長的監督對象。依據《律師倫理法規》(Code of Ethics of the Bar)的要求，法務總長監督律師或公共法律扶助顧問，但不能干涉律師的實際工作或提出任何的懲戒制裁。

法務總長對於陳訴或主動調查的案件，可以對一位律師提出紀律處分的建議；而且法務總長復審所有有關律師協會對其會員的決議。

7. 處理陳訴、政府會議和法院的案件為主

芬蘭法務總長一年受理的案件總數約在2,000件左右，其中約有60%屬於人民的陳訴案件。

陳訴案的類型，最多是有關法院（一般法院、行政法院和特別法院）的案件，這和法務總長有權復審刑事判決有關；其次是有關廣義司法行政（檢察機關、警政機關、執行機關、獄政機關、其他司法機關）案件，再次為社會福利機關、市政機關的案件。這些類型的案件都和人民的權利義務息息相關，所以成為數量最多的類型。



表5-5 芬蘭法務總長2006年受理陳訴案的前十大類型

名次	類型	件數
01	法院	226
02	警政機關	195
03	地方自治機關官員	159
04	社會福利機構官員	132
05	律師和公共法律扶助顧問	111
06	政府和部長	91
07	健康醫療機構官員	71
08	檢察官	68
09	勞工機關官員	32
10	執行部門官員	30

註：2006年法務總長收到的陳訴案件總數共有1,273件

資料來源：芬蘭法務總長辦公室提供

另外，法務總長每年處理有關政府會議和總統會議事項高達近3,000件，可見監督政府會議是法務總長的重要職責之一。另外被請求提出意見約有50件左右，通常是由共和國總統、政府或內閣部長所要求。法務總長處理監督律師案件，每年約有400件左右。

在法務總長作成決議的案件中，採取的行動主要以表達立場或命令的輕微處分為主，少有嚴厲之處分，如起訴和命令起訴。

(三) 專業監察使之特色

專業監察使同樣負有受理人民陳情、監督政府施政以及行使立法監督的任務。芬蘭專業監察使的特色如下：

1. 專業監察使種類多

一般國家通常僅設置一種或少數的專業監察使，然而芬蘭隸屬政府部門的專業監察使就有6種之多，包括少數族裔監察使、平等監察使、資料保護監察使、消費者監察使、破產監察使、以及兒童監察使，在世界上相當少見。

2. 主要扮演「民眾忠告者」和「政策建議者」的角色

從專業監察使與民眾的關係來看，芬蘭專業監察使受理民眾陳訴和提供諮詢服務，以專家的立場給予民眾忠告、指導、建議、提供資訊、教育、協助，保障人民權益，因此主要扮演「民眾忠告者」的角色。

從專業監察使與政府部門的關係來看，芬蘭專業監察使對政府部門除了立法監督之外，也可以提出政策建議、立法提議、提出報告和研擬發展計畫供政府參考，扮演的是「政策建議者」的角色。

除此之外，專業監察使還扮演「公共辯護人」與「輿論領航人」的雙重角色，對其相關領域之社會輿論及專業發展，有開導與倡議之義務。因此，專業監察使必須經常在大眾媒體前曝光，並與其保護、監督之對象經常接觸⁸¹。

總之，芬蘭政府專業監察使主要扮演「民眾忠告者」和「政策建議者」，而非扮演強制性的角色；其次為「公共辯護人」與「輿論領航人」之角色。

註⁸¹ 周陽山，2006，瑞典監察使制度—理念與實務的分析，收錄在周陽山，2006，《監察與民主》，監察院出版，頁18。



3. 監督特定的專業法律

專業監察使負責監督某一「特定領域」或「單一領域」的行政事務，行使「部分功能」或「單一功能」的監察權限。而立法監督也是芬蘭專業監察使的重要職責之一，故每一種政府專業監察使都負責監督某一或某些特定的專業法律之執行，例如少數族裔監察使監督《反歧視法》之執行、平等監察使監督《男女平等法》之執行、資料保護監察使監督《個人資料法》之執行、消費者監察使監督《消費者保護法》等相關消費法律之執行、破產監察使監督《破產財產管理監督法》之執行、兒童監察使監督《兒童福利法》等相關兒童法律之執行。專業監察使除了監督特定專業法律之執行與落實外，也對相關立法提出建議。

4. 都有一個顧問委員會協助

芬蘭6個政府的專業監察使，都有1個官方設置具顧問性質的委員會，協助專業監察使執行職務。

例如少數族裔監察使有「少數族裔事務顧問委員會」協助，成員由不同政府部門、芬蘭自治區聯盟、和至少5個不同機構（例如NGOs、少數族裔協會等）的成員組成，委員會主席由少數族裔監察使擔任，而委員會可以進行任務分工，並聘請專家協助少數族裔監察使履行其職責。

平等監察使有「平等理事會」協助，理事會有13位成員，由國務會議從國會相關政黨的國會議員中選任，任期3年。

資料保護監察使有「資料保護委員會」協助，成員包含1位主席，1位副主席和5位委員，由國務會議選任，任期3年。

消費者監察使有「指導委員會」協助，同樣設置於消費者公署內。委員會成員除了主席、副主席外，另有成員4人，以及4位秘書。

破產監察使有「破產事務顧問委員會」協助，其主要工作是準備有關管理破產財產適當作法的書面指導。

兒童監察使有「兒童監察使顧問委員會」協助，委員任期5年，委員由監察使提交名單經政府任命。顧問委員會設有1位主席、1位副主席和最多14位委員。

有這些顧問委員會的協助，對於強化專業監察使的功能，具有正面的助益。

5. 任期大都為5年

芬蘭政府專業監察使由政府任命，包括少數族裔監察使、平等監察使、資料保護監察使、消費者監察使、破產監察使、以及兒童監察使的任期都是5年，唯一的例外是消費者監察使，在1998年之前任期也是5年，1998年之後改為常任，無任期限制。

6. 職權種類多但以忠告和建議為主

芬蘭6種專業監察使的職權種類都很多，而且相類似，共同的基本職權有忠告、指導、建議、表達意見、提出聲明、命令、教育、立法提議、提出報告、資訊接近權；比較特殊的個別職權部分，少數族裔監



察使有參加聽證會的權利、平等監察使有巡察權、資訊監察使有提出上訴權、消費者監察使有處以禁止令和處以罰金之權利、破產監察使有告訴權和要求懲罰權。但整體而言專業監察使比國會監察使和法務總長的權力小了很多。不管專業監察使的權力大小，在實際案件處理上，與國會監察使、法務總長相同，很少使用嚴厲的強制處分，而以忠告、指導、建議、表達意見、教育為主。

二、整體性的特色

（一）與瑞典的監察體系相近

芬蘭因為曾受瑞典長期統治，因此典章制度受瑞典的影響非常深遠。故芬蘭的監察制度承襲瑞典制度，和瑞典的監察體系最為接近。例如芬蘭和瑞典相同，廣義的監察制度都包含國會監察使、法務總長、政府專業監察使三種；另外，瑞典目前還有一種民間的媒體監察員，而芬蘭在2005年之前，也有一個民間的兒童監察員。兩國三種型態的監察機關之職責、職權和組織架構等，也都頗為類似。

表5-6 瑞典監察體系表

職		稱
國會監察使		
法務總長		
專業監察使	政 府	消費者監察使
		公平機會監察使
		反族群歧視監察使
		反性傾向歧視監察使
		身心障礙者監察使
		兒童監察使
	民 間	媒體監察員

資料來源：李文郎整理製表。

(二) 獨特性和多元性的監察體系

從國際性的比較來看，芬蘭監察體系相當獨特且多元。不但有行政內部的監督機制，也有行政外部的監督機制；有一般功能的監察使，也有特定功能的專業監察使。國會監察使、法務總長和政府專業監察使共有14位（含正、副監察使），幕僚人員總數加起來大約有230名左右，是一個相當龐大的監察組織體系。而且三者間進行責任分工，業務密切聯繫，相互合作，形成非常健全且綿密的多元監察體系，是國家廉政體系的重要一環，對於監督行政、保障人權構成三道強而有力的防線，發揮很大的監察功能。

(三) 具備公正性、獨立性和專業性的特質

獨立性、中立性和專業性是監察制度運作成功最重要的基本條件，也是獲得人民信賴和社會大眾尊崇的前



提。芬蘭國會監察使、法務總長和政府專業監察使因為具有專業性、獨立性和公正性的形象，聲譽卓著，因此備受政府、國會和一般民眾的敬重。

「公正性」係指監察使執行職務超然中立。芬蘭國會監察使和法務總長強調非黨派化和政治中立，避免政治干預，因此他們不得同時擔任國會議員、政府官員及其他有損信譽之職務；也必須申報財產，並不得支領薪資以外的其他報酬，維持其公正性。國會監察使在參與政策討論時，只能說明法律上的專業意見，而不能表達自己的政治立場；法務總長審查國務會議決策時，僅就合法性問題加以考量，並不涉及決策的適宜性或政治上的意見；而專業監察使在執行職務時也盡量維持其公正性。

「獨立性」包括組織獨立、人事獨立、經費獨立和功能獨立（行使職權獨立），其中最重要者為功能獨立，也就是是否獨立執行職權，不受政治力或行政權力的干涉。芬蘭國會監察使雖然隸屬於國會，但是一經選任後便獨立行使職權，不受國會、政黨、其他機構或個人的任何干涉；法務總長雖然隸屬於政府，並由總統選任，但是執行職務完全不受總統及政府的干涉；政府專業監察使雖然也隸屬於政府部會，並由政府選任，不過是一個獨立運作的權力機關，政府及所屬部會不干涉其運作。換言之，三者組織形式上雖然分別隸屬於國會、政府和部會，非獨立之機構，但是在運作上完全獨立，擁有在實質上的獨立性。

「專業性」係指監察使具備專業能力。「北歐模式」的監察使扮演「合法性監督者」的角色，所以資格較為嚴格，通常由在社會上享有清譽，且具有法律知識背景的人士所擔任。「英法模式」的監察使扮演「協調者」的角色，所以資格較寬鬆，不一定要具有專業背景。芬蘭國會監察使和法務總長的主要任務之一都是「合法性監督」，因此《憲法》規定兩者的任用資格必須具備傑出的法律知識背景，因此實際上，兩種職位大都由律師、法官、法律學者等法律專業人士出任，而其辦公室幕僚半數以上都具有法律專業背景，彰顯其專業性形象；芬蘭專業監察使負責監督少數族裔平權、男女平權、資料保護、消費者、破產管理、兒童權等人民基本權利，故不同於國會監察使和法務總長強調法律背景的「通才」特性，而強調「專才」特性，因此專業監察使都具有特定領域的專業背景和經歷，其辦公室幕僚也都具備專業能力，而且因為專業監察使主要扮演「民眾忠告者」的角色，所以政府專業監察使辦公室中大都設有諮詢功能的專業律師提供服務。

（四）法律監督

芬蘭是一個成熟的法治國家，特別強調政府機關及其官員必須依法行政。芬蘭《憲法》規定，國會監察使和法務總長應確保法院、其他政府機關與公務人員、政府雇員及其他執行公務之人員，遵守法律，盡其義務。兩者行使「合法性監督」，扮演芬蘭「法律最高守護者」的角色，因此主要任務是對法律的監督；而專業監



察使的主要職責也是監督特定專業法律之執行。可見法律監督是芬蘭監察制度很重要的任務之一，不同於英法模式的監察使以仲裁、協調為主要的任務。

(五) 權力之大幾乎為世界之最

在監督對象方面：一般國家的監察使，主要是以行政機關及其公務人員為監督對象。但是芬蘭監察權監督的對象則超出行政部門，幾乎涵蓋所有執行公共任務的機關、機構和人員，上至總統、政府、部長，下至政府雇員、受委託行使公權力之機構和人員；也包含中央政府機關和官員，以及地方政府機關和官員；而且芬蘭和瑞典制度相同，不僅行政部門受到監督，司法部門也是被監督的對象，包括各級法院和法官⁸²；此外，軍事單位和軍職人員也是監督的對象之一。可見整個公共任務體系都受到芬蘭監察機關的嚴密監督。其中值得一提的是，一般行政部門的內部監督機制，通常僅監督行政部門本身，但是法務總長雖然隸屬於政府（行政部門），卻對司法部門的法院和法官，以及社團法人之律師協會律師有監督權。另外最特殊的，是總統、內閣部長、地方議會議員、教會人員都是芬蘭監察機關監督的對象，在世界上較為罕見。

在職權的內容方面：芬蘭三種監察機關的職權內容，總計共有受理人民陳訴、逕行起訴和命令起訴、彈

註⁸² 芬蘭和瑞典的監察使是世界上少數可監督法院和法官的國家之一，其他北歐國家的監察使則無此權力，例如丹麥監察使不能監督法院的原因，是因為丹麥另行設置特別法庭來處理法院的申訴案件；另外紐西蘭、美國、大英國協國家則基於司法獨立的傳統，故司法機關不受監察使的監督。

劾建議權、譴責、申誡、勸告、糾正、裁量權、訴訟權、調查和主動調查、巡察、忠告、建議、評論、命令、警告、指導、諮詢、教育、提出意見、表達立場和指示、提出聲明、報告公開權、參與聽證會、參加總統、政府與國會會議、審查政府文件、立法提議、復審法院判決、文件調閱權、資訊接近權、處以禁止令和罰金等職權，其中最為特殊的職權為起訴權和命令起訴、彈劾建議權及復審法院判決的權力，是世界各國監察機關少有的權力。

總之，芬蘭監察機關監督的對象廣泛、職權內容種類眾多，其權力之大，幾乎為全世界監察機關之最。

（六）保障人權

根據前荷蘭監察使（任期1987年至1999年）、國際監察組織前理事長（任期1994年至1998年）馬丁·烏斯汀（Marten Oosting）的分析，監察使的重要職能有下列兩項：第一、確保政府與官員行為的合法性，亦即符合法治（rule of law）原則之基本規範。此即監察（supervision）之角色，藉以減少官員之不良行政。第二、保障民眾之基本權益，亦即承擔護民官（Defender of the People）的保護性（protection）角色。傳統上，監察使主要扮演政府「行政正義」和「公平監督」者的角色，但是隨著歷史的演進和實際需要，現代的監察使更強調「人權保護者」的角色，換言之，保障人權的功能逐漸強化。

芬蘭早期監察機關也是以行政監督為主要任務，1990年代之後開始強調對人權的保障。因為芬蘭是社會



福利國家，觀念上認為人民享有政府積極主動提供的人道與福利服務，包括維持生計、受教育、基本醫療保健、社會救濟等，所以監察使以「經濟、社會和文化權利」 - 即第二代人權為監督重點，尤其是有關給付行政和社會福利事項。

隨著國際人權的發展，1995年芬蘭修憲納入國際人權條款，加入新的人權思想，法務總長和國會監察使，特別被賦予監督「憲法權」和「人權」的任務，2000年芬蘭新《憲法》實施後，芬蘭更重視人權的保障，所以人權保障成為國會監察使、法務總長和專業監察使的重點工作。

國會監察使和法務總長透過監督政府行為、受理人民陳訴，以及進行主動調查，來履行他們被賦予監督基本權和人權的義務。必要時，陳訴案決議的標準，須參考《憲法》有關基本權和人權的特定章節規定。另外，因為國際人權條約也拘束芬蘭政府，因此國會監察使和法務總長也有義務監督國際人權的履行，兩者在調查案件和表達觀點時也必須列入考量。

專業監察使係從人權保護的角度出發，且多以國際通行的人權憲章或公約為監察權行使的標準，對特定人權領域實施監督，例如原住民、外國人、女性、兒童、消費者等類人權和個人隱私權之保護⁸³。

註⁸³ 周陽山，2006，前揭書，頁18。

總之，芬蘭監察機關目前除了特別對第二代人權持續關注外，也重視第三代人權、個人隱私權與弱勢族群人權之保護。

此外，監察使扮演的角色已經從事後監督為主的傳統「人權監督者」、「人權保護者」，轉變為事前預防、事中教育的「人權教育者」角色。

表5-7 芬蘭國會監察使「合法性監督」之重點演變

時 間	內 容
早 期	合法性的範圍較為狹隘和技術性，過度專注在法律監督的範疇
1980年代	著重在典型「政治和公民權利」的履行，在這背景下，一般而言，國會監察使並沒有檢視國際人權條約或基本權利
1990年	芬蘭簽署「歐洲人權和基本自由條約」，在合法性監督上，增加對人權保障的監督
1991年	最高法律監督的權力擴展，不僅限於公共機構和官員，而且包括公部門的雇員和履行公共任務的人員，也就是合法性監督擴展至所有公共行政的範圍
1995年	《憲法》修正納入基本權和人權，但「合法性監督」的重點轉向給予行政機關忠告和指導。特別是基本權有意確保法律保護和良好行政成為「合法性監督」的重點
1998年	1998年之後特別重視「兒童權」之監督
2000年	合法性的概念更廣泛，包括平等、公平和良好治理的概念。2000年「新憲法」加入人權思想。最近幾年國會監察使新的工作重點包括： 1. 監督基本權和人權 2. 國會特別要求監察使繼續監督兒童權 3. 監督警方強制措施和警方秘密臥底行動

資料來源：李文郎改編自伊爾塔 黑爾卡瑪編 (Ilta Helkama ed.)，《芬蘭國會監察使》(Parliamentary Ombudsman of Finland) (Helsinki: The Office the Parliamentary Ombudsman of Finland, 2005)，頁6-7、9-10。



表5-8 國際人權之發展進程

人權類別	人權名稱	性質	核心價值	時期	權利內容
第一代人權	公民與政治權利	自由權/ 消極權利	自由	17、18世紀法國大革命、美國獨立革命開始	人身自由權、言論自由、宗教自由、遷徙自由權、隱私權、集會結社權、參政權等
第二代人權	經濟、社會和文化權利	平等權/ 積極權利 以「生存權」為核心	平等	19世紀末至20世紀初	生存權、健康權、財產權、工作權、勞動基本權、教育權、文化權等
第三代人權	環境、文化與發展權利	「團結權」或「集體權」 (超越國家主體的國際化人權)	博愛	第二次大戰之後	民族自決權、發展權、國際和平與安全權、食物權、環境權、人道救援權、繼承人類共同遺產權等

資料來源：李文郎整理製表。

表5-9 基本人權之分類

人權型態	定義	權利內容
個人人權	人的個人權利	例如：人身權、自由權、生存權、平等權、財產權、自由權、政治權等
類人權	相對於個人，係將性質、程度、處境、地位相似的個人，看作一個集合整體所享有的權利	例如：婦女權、兒童權、老人權、勞工權、戰俘權、身心障礙者人權、無國籍者人權等
集體人權	民族、國家，尤其指人類全體所享有的基本權利	例如：民族自決權、民族平等權、發展權、國際和平與安全權、食物權、環境權、人道救援權、繼承人類共同遺產權等

資料來源：參考洪葦倉，《電影中的人權關懷》，頁55，http://www.scu.edu.tw/hr/hu_education/20030927/word/10.doc

李文郎整理製表

(七) 符合監察權的發展趨勢

傳統上，「監察權」本質上為法律性的事後監督權，而非政治性的事前監督，但是現代的監察觀念特別強調預防的效果，許多國家的監察使可以對政策提出建議或意見，提出良好行政規則的標準，或者對於立法草案提出意見，這些都能達到預防的效果。例如：芬蘭監察使的角色也從傳統事後對抗違法失職人員擴展至事前的預防。

隨著時代的變遷和監察觀念的改變，當代監察功能除了「事後矯正」之外，也逐漸強調「事前預防」和「事中教育、提醒、建議」的觀念。

再者，受到現代政府服務理念的影響，監察使漸漸擺脫保守的官僚形象，強調監察使行動的「主動性」、「積極性」和「服務性」。

1980年代之後，監察使扮演除了「監督者與保護者」的角色外，也逐漸扮演「教育者」和「評估者」的角色。

總之，現代監察使的角色和作法，已經從傳統「矯正性」、「懲罰性」、「被動性」、「消極性」、「官僚性」，逐漸朝向「預防性」、「教育性」、「主動性」、「積極性」、「服務性」的方向發展。如同前芬蘭國會監察使勞瑞 賴提碼加（Lauri Lehtimaja）所言，監察使具有「預防的角色」（the preventive of role）、「主動性的角色」（the proactive of role）和「教育的角色」（the



educative of role)⁸⁴。換言之，監察使扮演的是主動出擊、事先防範的角色，對過去評論、對現在忠告、對未來教育，具有事前防止、事中糾正和中止、事後懲戒和救濟的作用。

芬蘭國會監察使和法務總長可以提出良好行政標準作為行政機關的準則、以及在巡察中提出建議；也可以根據巡察和媒體報導進行主動調查；並提出人權觀點教育政府機關；此外，國會監察使辦公室和法務總長辦公室提供民眾諮詢服務，對於民眾的陳訴和詢問提供最便利的服務；再者，國會監察使和法務總長也經常主動和政府機關、新聞媒體、國際組織保持密切的聯繫。特別是法務總長預先審查政府文件和議案，具有預防和過濾的功能。雖然政府專業監察使的職權和前兩者差異較大，但是在實際運作，基本上也符合監察權「預防性」、「教育性」、「主動性」、「積極性」、「服務性」的發展方向。

註⁸⁴ 勞瑞·賴提瑪加 (Lauri Lehtimaja)，監察使的預防、主動和教育角色 (The Preventive, Proactive and Education Roles of the Ombudsman, paper presented at the International Seminar Ombudsmanship: Prospects and Challenges for the Twenty First Century, Cyprus, September 12-16, 2001b), [http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?\\${BASE}=ereopuheet&{THWIDS}=0.3/410993&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?${BASE}=ereopuheet&{THWIDS}=0.3/410993&${TRIPPIFE}=PDF.pdf)

表5-10 監察使的角色

目標	壓抑的	矯正的	預防的
工具	反應性的	-	主動性的（主動出擊）
方法	對過去 評論性的	對現在 忠告	對未來 教育性

資料來源：勞瑞 賴提瑪加 (Lauri Lehtimaja)，監察使的預防、主動和教育角色 “The Preventive, Proactive and Education Roles of the Ombudsman,” (paper presented at the International Seminar Ombudsmanship: Prospects and Challenges for the Twenty First Century, Cyprus, September 12-16, 2001b), [http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?\\${BASE}=ereopuheet&{THWIDS}=0.3/410993&{TRIPPIFE}=PDF.pdf&{THWIDS}=0.3/410993&{TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?${BASE}=ereopuheet&{THWIDS}=0.3/410993&{TRIPPIFE}=PDF.pdf&{THWIDS}=0.3/410993&{TRIPPIFE}=PDF.pdf)

(八) 對政府有很大的影響力

監察機關對政府的影響力包括兩個層面：一是案件處分的拘束力；二是對政策的影響力。

芬蘭國會監察使和法務總長被視為國家最高合法性的監督者，他們的言行，享有無上的尊崇。雖然權力很大，擁有起訴權和命令起訴權以及彈劾建議權等嚴厲的處分權力，不過通常僅是備而不用，對於案件的處分大多以建議、糾正、提出意見、發表聲明等輕微的方式，受處分的政府機關和公務人員一般都能予以尊重和接受，產生實質的影響力，達到不錯的監察效果。即使不具拘束力的「建議」，實質上卻被當作是有拘束力的性質。而政府專業監察使的權力雖不若前兩者，不過無論



提出政策建議和意見，或其他處分，也都會受到行政機關的尊重。顯見三者的處分對被監督者具有相當的拘束力。

另外，國務會議和內閣等各部門可以邀請國會監察使就憲法權或人權保障的觀點，提供意見，作為草擬立法草案之參考；法務總長可以事先審查政府文件和修改政府的會議記錄，以及提供總統、政府和部長有關法律訊息和意見；國會監察使和法務總長都有權參加政府會議，以及總統與政府之會議，並且提出建言；也可以主動提出立法提議。政府專業監察使也具有立法提議權，並主動研擬相關領域的專業發展計畫，作為政府施政和國會立法之參考。可見三者的意見受到政府部門和國會的高度重視，對於政府政策的決定和國會立法有很大的影響力。

❁ 第2節 芬蘭監察制度實施成功之因素 ❁

監督行政和保障人權是監察制度的主要功能，從國際上各項評比，包括政治清廉度、政府效能、國家競爭力、人權指標等項目，芬蘭都名列前茅，可見芬蘭監察制度發揮很大的作用。分析芬蘭監察制度實施成功之因素，可以歸納以下幾點：

一、完整的國家廉政體系

「國際透明組織」(TI) 提出現代國家廉政體系，包括9個部分，層面包含行政、立法、司法傳統三權的範圍，以及作為「第

四權」⁸⁵的監察制度、審計制度與新聞媒體，也包括個人、私部門、公民社會和國際合作，層面非常綿密廣泛⁸⁶：

- 第一、一個由公平競爭、民主選舉產生的議會。
- 第二、一個廉潔高效、接受監督的政府。
- 第三、一套秉持獨立、自主、公正的司法制度。
- 第四、一個廉潔、謹守道德的公務體系。
- 第五、一套獨立行使權力的監督機關，其中包括：
 1. 一個從外部監督政府向議會公開報告的審計長。
 2. 一個代表國會獨立調查、監督公務員的監察使。
- 第六、一個享有言論自由的公民社會。
- 第七、一個享有自由獲取資訊的媒體。
- 第八、自由競爭遵守規則的私部門。
- 第九、提供法律司法互助的國際合作。

可見一個高度政治清廉的國家，監察制度只是廉政體系中的一環，監察制度要運作成功，並非僅靠監察制度就能達成，必須

註⁸⁵ 所謂「第四權」的概念有兩種，一是「the Fourth Estate」係指「新聞自由」；另一是「the Fourth Branch of Power」係指傳統三權分立雖然是憲政主義下的基本理念，但是傳統三權分立已經無法滿足行政國家的需求，對於行政權的監督，立法權和司法權已經顯得負擔沈重，因此必須有獨立於三權之外的權力，來負責承擔立法權和司法權無法負荷或含括的工作，而形成所謂的「第四權」概念，例如監察權、彈劾權、監察使、審計權等。參見李文郎，2005，《修憲後我國監察制度與芬蘭國會監察使制度之比較分析》，國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文，頁45-48。

註⁸⁶ 國際透明組織（The National Integrity System）網站，<http://www.transparency.org/sourcebook/04.html>；廖燃，2003，北歐國家廉政體系建設經驗及其啟示，發表於《倡廉反貪與行政透明》研討會（2003年4月21日），台灣透明組織協會，頁7-8。



其他主客觀條件的配合，才能形塑一個廉潔的政治風氣。但是監察制度在肅貪防腐、澄清吏治和保障人權方面，確實扮演重要的角色，因此國家政治清廉的程度，與監察制度運作成功與否，有著密切的關係。

此外，芬蘭國會監察使辦公室法律顧問帕西 波羅能（Pasi Pölönen）博士認為，芬蘭能夠長期維持高度的政治清廉度，除了監察制度（國會監察使、法務總長和專業監察使）發揮肅貪防腐的功能外，其他的反貪腐機制（anti-corruption mechanism）也扮演重要的角色，包括以下各個層面⁸⁷：

第一、公職人員的地位方面

有些較高職位的公職人員，例如法官、部長和監察使，被賦予較高的責任和義務，相對的，也獲得較高的報酬，而一般公務員的平均薪資略高於私部門，所以政府一般被認為是很好的雇主；其次，芬蘭《公務員法》（The Act on Civil Servants）規範公務員的權利和義務，明確禁止公務員收受禮物和其他不當利益，而且怠忽職守可能面臨書面申誡或免職處分；通常，公務員的任期是常任，無任期限限制，因此他們的工作職位不受政府內閣的任期更迭或當時的政治爭議影響，文官制度穩定。再者，憲法第118條規定，公務員對其官方行為負責，當公務員違反義務時，任何人都有權要求懲罰和賠償損失。而法律的最高監督者（國會監察使和法務總長），在其職權範圍內，有權對公務員或其他執行公務之人員提出刑事控訴或命令起訴。

註⁸⁷ 本資料由芬蘭國會監察使辦公室提供。

第二、政黨活動方面

芬蘭《政黨法》(The Act on Political Parties) 要求每個政黨必須接受政府的審計程序，法務部可以檢查政黨的財務收支狀況，而且政黨每年必須向法務部提交政黨財務收支報表。《政黨法》也規定選舉基金可使用於每一項公職選舉，例如總統選舉、國會選舉、市級選舉和歐洲議會選舉，但是候選人必須申報所有的經費支出和詳細說明個人基金帳戶的運用情形。

第三、採購法方面

芬蘭《採購法》(The Act on Procurement) 適用所有的公部門(包括國家、市政機關和教會)，以及政府資金超過50%的私部門企業，或涉及水資源利用、能源投資、交通投資或電信領域的採購事務。上述領域的所有採購案都必須經過公開招標程序。另外，個別的採購決定也必須對外公告。

第四、政府收支審計法方面

芬蘭《國家審計署》(State Audit Office, 簡稱SAO) 是芬蘭獨立且最高的審計機構，新《憲法》實施後改隸國會，不再隸屬於財政部，依據《憲法》和《政府收支審計法》(The Act on Audit of Public Accounts) 的規定，負責稽核國家財政之管理，以及預算之執行的合法性和適當性，每年向國會提出年度報告並對外公布，同時送交給政府、被審計的機關以及國會國家審計使(Parliamentary State Auditors, 簡稱PSA)⁸⁸。國家審計署如發現

註⁸⁸ 國會國家審計使由國會從國會議員中選出5位審計使任期4年，其中包括國家審計長和副國家審計長各1名，是由所有國家審計使互選產生，而且國家審計使一經選任，即獨立自主行使審計權，並且每年向國會提出年度報告。



國家官署或政府官員、國營企業和公共基金如有任何不法行為，將依法進行處置。

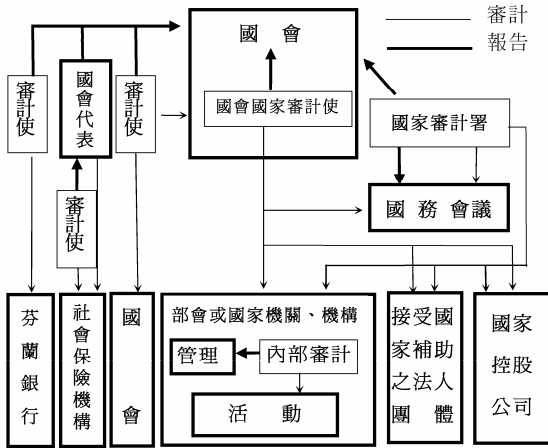


圖5-2 芬蘭國家財政和行政（預算）監督和審計圖

資料來源：芬蘭國會（The Parliament of Finland）網站，
<http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/index.htm>

第五、政府活動公開法方面

芬蘭《政府活動公開法》（The Act on the Openness of Government Activities）要求政府機關的紀錄、程序、文件和決定必須對外公開（除了涉及國家安全的外交、國防機密文件外），例如公務員的責任、義務和薪資都屬於公開的資訊；除法律另有規定外，民眾有權獲得任何政府文件。

第六、警方方面

內政部和國會監察使、法務總長負責監督警方活動，同時，警政機關也被要求必須自行進行內部監控，目的在避免警方濫權、越權，以及侵犯人民基本權利。

第七、檢察官方面

檢察官獨立行使職權，即使檢察官的首長也不能就個案影響或干涉檢察官的辦案；而且每個人對於檢察官的決定都可以向檢察官辦公室提出陳訴；此外，檢察官的決定必須附具理由並對外公開。

第八、法院方面

《憲法》保障法院的獨立性，法官由共和國總統任命。而且根據《歐洲人權公約》第6條和芬蘭《憲法》第21條之要求，法院審判必須公開，判決必須附具理由，並且允許當事人有上訴權利；假如是可罰的犯罪行為涉及相關證人或其他人，在審判中必須聽取他們的證言和陳述；其次，在芬蘭沒有單獨的證人保護制度，也就是沒有所謂的匿名證人，不過證人的相關資訊可以保密。

第九、私部門的反貪腐措施方面

芬蘭《政府收支審計法》、《會計法》(Accounting Act) 和《有限股份公司法》(Act on Limited-Liability Company) 是反貪腐的重要防線。根據法律規定，行賄公務員是一種犯罪行為，包括行賄人和受賄人都必須受罰；而且私部門的行賄行為依法也必須受處罰；行賄的利益在計算所得稅時必須課稅，不得免稅。而芬蘭《洗錢法》(Act on Money Laundering) 規定，銀行、投資顧問公司、當舖、保險公司、房地產經紀人、記帳士和審計員，懷疑有犯罪可能和金錢來源不明的案件時，必須立即通知洗錢署 (Money Laundering Agency)。

總之，芬蘭是個先進民主國家，具有民主理性的國會、獨立公正的司法部門、廉潔有效率且受道德規範的行政體系、隸屬於



國會的監察使和審計長、成熟的公民社會、高度的新聞自由、守法的人民和自由競爭的私人企業、司法和人權的國際合作，所以芬蘭非常符合「國際透明組織」(TI)提出的現代廉政體系標準，這也是芬蘭政治清廉度能經常高居世界首位的主因。

表5-11 芬蘭2000～2007年全球政治清廉度評比
(貪污印象指數)

年度	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
名次	1	1	1	1	1	2	1	1
受評比 國家數	90	91	102	133	146	159	163	180

(註) 2005年第1名是冰島、2007年芬蘭和丹麥、紐西蘭並列第1

資料來源：李文郎整理自「國際透明組織」(Transparency International) 歷年公布的評比資料。

二、優良的政治文化

芬蘭是一個政治清明，人民守法的福利國家，特別強調社會正義、政治秩序、行政效率和兩性平等的價值。而且是一個成熟的民主體制，一般民眾對公共領域以理性參與為出發點，強調法、理、情的順序，人民法治觀念濃厚、政府執法嚴格，使公權力得以伸張。此外，送禮、應酬、關說也不是北歐政治文化的一部分。再者，北歐國家所追求的社會平等和正義理想，成為社會的主流道德規範，這種獨特的政治文化，影響和規範了北歐國家的民主政治，是制約腐敗發生和蔓延的有力工具。而北歐小國寡

民，傳媒通訊發達，人員交流頻繁，在這種環境下，腐敗行為極易敗露⁸⁹。另外，宗教文化也是影響芬蘭政治文化的因素之一。

另一方面，芬蘭是一個先進的穩定民主（stable democracy）國家，特別講求質樸誠信的優良傳統，芬蘭人民和朝野政黨崇法務實，政治人物普遍尊重憲政體制，謹守權力分際，尤其是總統個人的自制、政黨體系的配合，再加上憲政慣例的持之以恆與民眾的支持，才能使政治制度能夠運作順暢。

在芬蘭，任何公民都有權自由地檢舉和揭發違法的政府官員。芬蘭政府為公民提供了各種機會，讓每一個人都可以對政府官員的工作進行監督，任何人發現政府官員有瀆職行為都可向國會監察使和法務總長檢舉，或者向警方告發以及向其上司舉發，甚至可以直接向法院提出告訴。

再者，監察制度實施成功的國家，監察使的任命者和政府官員，通常會以實際行動尊重和支持監察使的獨立性。因為政府官員是監察使監督的主要對象，包括政務官（政治人物）和事務官（一般文官），西方民主國家的政府官員對於監察使的調查都能密切配合，對於監察使的處分也大多能欣然接受，顯示出對監察使「個人」和監察使「制度」的高度尊重，高階官員如此，中、低階文官亦然，這和西方先進民主國家優質的政治文化有關。另外，基於監察獨立的重要性，政治人物對於監察使的選任和監察使的職權行使，也不會有政治介入的情事發生，充分展現監察制度的「非黨派化」和「非政治性」，使得監察制度能順利運作。

註⁸⁹ 廖燃，2003，前揭文，頁2。



優質的政治文化，政治人物對監察使和監察制度的尊重，是芬蘭監察制度運作成功的重要因素之一。

三、具備權威

監察使具備「權威」(authority) 是監察制度運作成功的關鍵之一。先進民主國家的監察使不見得「權力」(power) 很大，即使如芬蘭國會監察使和法務總長都有很大的權力，也大多備而不用，而以輕微的處分方式為主，卻能達到很好監督效果，究其原因，主要是監察使具有權威。權威和權力的概念不同，權力是不對等的關係與互動作用，權威是具有正當性的權力，也就是道德影響力，是贏得服從的能力，故權威包含了權力，卻不僅僅是權力。監察使有了權威才有公信力，有了公信力才會有公權力，監察使的威信才能夠建立，有了威信也才享有崇高的社會地位和聲望。如同澳洲最高首席法官傑羅 布萊南爵士 (Hon.Sir Gerard Brennan) 所言：「監察使擁有最有力的武器，就是由公認的大公無私精神所衍生出來的道德權威，以及能矯正權力的缺失。」⁹⁰ 而前瑞典首席國會監察使克雷司 依克蘭德 (Claes Eklundh) 也說：「監察使的裁決本身就是一種約束力，監察使行使的職權包括極大的道德權，此種職權被稱作「道德勸說權」(power of persuasion)」⁹¹。

芬蘭監察制度能夠運作成功，在於國會監察使、法務總長和專業監察使都具有權威，而權威建立在公正性、獨立性和專業性

註⁹⁰ 監察院國際事務小組編譯，2000，前揭書，頁53-54。

註⁹¹ 監察院國際事務小組編譯，2002b，前揭書，頁165。

的基礎上，這也是芬蘭國會監察使、法務總長和專業監察使享有崇高的社會聲望，對於政府具有影響力，普受人民、政府和國會尊崇的主因。

四、國會監察使、法務總長、專業監察使分工互補

芬蘭監察體系包含國會監察使、法務總長、專業監察使，三者同樣受理民眾陳情、監督政府施政，以及行使立法監督和保障人權。但相較於瑞典制度，芬蘭監察使的角色更為清晰，亦即由代表政府的法務總長與代表國會的國會監察使分掌兩大監督要職。再加上專業監察使負責監督特定的專業領域，形成健全的監察體系。

國會監察使隸屬於國會，是行政部門的外部監督機制，以國會的特使身份，則從保障民權的角度，扮演「合法性監督者」和「人民保護者」的角色，對政府官員違法失職、行政違失等行為加以監督。工作重點是對於監獄、軍事單位和封閉性機關之監督。

法務總長隸屬於政府，是行政部門的內部監督機制，扮演「政府法律顧問」和「合法性監督者」的角色，負責監督行政、保障人權，工作重點是監督政府決策過程中是否違法，並對律師和法院進行監督。

政府專業監察使隸屬於政府部會，也是行政部門的內部監督機制，以「民眾忠告者」和「政策建議者」的角色，監督專業法律之執行，並協助和忠告民眾，來達到保障人權之目的，同時對政策發展提出計畫與立法提議。專業監察使對國會監察使和法務總長的工作分擔和績效提升有正面的幫助。



上述三者，雖然各有不同的定位、角色、職責和工作重點，但是彼此間責任分工，業務密切聯繫、相輔相成，是芬蘭整個監察制度運作成功之因素。

五、監察機構與外界的互動良好

從芬蘭的經驗來看，監察使與外界維持良好的互動關係，對監察權的運作非常重要，有助於監察權功能和績效的提升。而互動的對象包括一般民眾、新聞媒體、政府部門、學術研究機構和學者、專業組織、國際組織等。

適度的行銷是與外界互動的方式之一，因為可以增加民眾對監察機關的功能和限制的瞭解，一方面使民眾知道如何向監察使檢舉違法失職之案件；另一方面使民眾對監察使的成效產生合理期待，避免因過度期待的落差，造成對監察使的誤解；再者，也可提升監察使的正面形象，增加民眾的認同感。

芬蘭監察機關參與各種國際研討會和正式會議，並定期和北歐、波羅的海國家，以及歐洲各國的監察機構進行合作；並和許多芬蘭境內的新聞媒體、相關機構、專業組織、專家學者、非政府組織保持聯繫。

在客戶服務，芬蘭監察機關內部的諮詢律師也提供民眾的諮詢服務，並對與辦公室聯繫的民眾提出建議，他們引導和提醒當事人如何提出陳訴。另外，積極提供有關活動、任務和決議的訊息，這也是服務民眾的另一種方式。

芬蘭監察機關與外界維持良好的互動，使監察權的運作更為順暢。

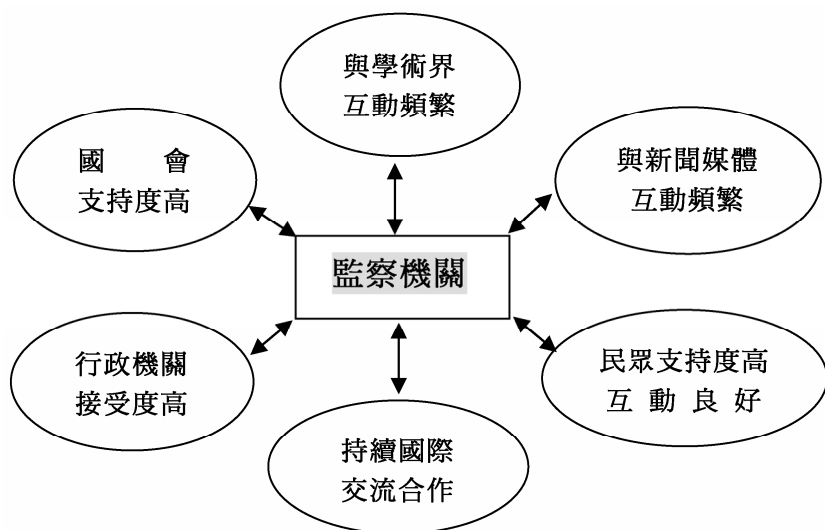


圖5-3 芬蘭監察機關與外界互動關係圖

第3節 芬蘭監察制度之經驗對我國的啟示

我國和芬蘭雖然在地理條件、歷史背景、國防外交、政治和經濟體制等方面有若干相似性；但是在文化傳統、民主化程度、政治文化、社會結構、人民素質等方面則存在顯著的差異性；而且我國監察制度也有位階層級高與組織獨立性強、避免國會專斷的設計、歷史悠久、組織龐大、監察委員人數眾多、監察權兼審計權、監督對象廣泛、職權種類多等特色⁹²，因此我國無須全盤

註⁹² 李文郎，2005，前揭文，頁145-147。



移植或完全仿效芬蘭監察制度，但是芬蘭監察制度實施成功的經驗，確實對我國監察制度之改革提供不少啟示，有頗多值得我國參酌之處。

一、監察使人選的重要性

監察制度的運作成功與否，除了「制度因素」之外，最主要在於「人的因素」，也就是監察使人選的適任性。

監察制度運作成功的國家，除了制度符合國情背景的主客觀條件外，最主要的因素，還是在於監察使具有其專業性、公正性和獨立性，享有崇高的社會地位，能備受民眾、政府官員和國會的信任，充分發揮監察功能。因此，雖然世界各國監察使的法定職權大小不一，但一般而言，通常透過建議、糾正和批評等方式，來達到糾正和教育政府機關和官員違法失職行為的目的。

北歐模式監察使的角色是「合法性的監督者」，而非英法模式的「仲裁者」或「協調者」。所以芬蘭監察使特別強調「非黨派化」和「政治中立」，角色規範要求超然中立，通常由具有法律專業背景的人士擔任，而非政治人物擔任。國會監察使、法務總長的資格限制嚴格，必須具備傑出法律知識背景，專業監察使也都具有特定的專業背景，而且執行職務的獨立性和公正性也備受信賴，長久以來，已經建立起權威和公信力。

從芬蘭的實施經驗得知，監察使的人選比監察制度更重要。監察制度實施成功與否，重點不在監察使權力的大小，而在權威是否建立。

我國監察委員要符合專業性、公正性、獨立性的基本要求，建立起權威，最重要的一點就是必須做到「非黨派化」和「政治中立」的要求，也就是監察委員選任不宜有政治考量或政治酬庸，不應由政治人物或具有政治背景的人士擔任，其原因，一方面我國政黨對立嚴重，許多案件涉及政治敏感案件，監察委員由具政治背景者擔任，公正性容易被質疑；另一方面我國監察委員的角色接近北歐模式的「監督者」而非英法模式的「仲裁者」或「協調者」角色，故應以專業資格、品德操守和社會聲望作為選任之考量標準。

穩定民主國家和新興民主國家監察機關各有其工作重點，但是從重要性而言，新興民主國家的監察機關比穩定民主國家的監察機關之任務和角色更為吃重。既要扮演「人權保護者」、和「社會教育者」的角色，更要防範政府官員貪污腐化，但是對於不良行政和不公義，需要花費更多精力關注，還要確保文官制度的穩定，扮演「合法性監督者」、「政府教育者」的角色，同時擔負起強化民主的任務。

我國為新興民主國家，監察委員的責任遠比芬蘭監察使的責任來得重大，因此選出適任的監察委員人選，是目前我國監察制度能否實施成功的重要關鍵。

二、實質獨立比形式獨立更重要

監察機關的獨立性主要在確保監察使不受任何政府機關、政黨、利益團體或政治力的影響，以維持公正性。監察機關的獨立性越顯著，則監察使受到民眾的敬重程度就愈高。



芬蘭國會監察使隸屬於國會（立法型）、法務總長和專業監察使隸屬於行政部門（行政型），在組織形式上並非完全的獨立機關，但是三者一經選任，即獨立行使職權，不受國會、行政部門和外界之干涉，所以能發揮監察權之功能。究其原因主要是監察使的人選適才適所，享有社會清譽，而且強調「去黨派化」和「政治中立」，所以權力行使得以獨立；再者，國會和行政機關的自制，尊重國會監察使、法務總長和專業監察使的獨立性。可見監察機關的實質獨立比形式獨立更重要，也就是強調權力的超然重於組織的超然。這也彰顯立法型或行政型的監察機關要獨立行使職權，必須建立在理性國會、行政權自制、政黨對立不嚴重以及政治人物尊重憲政體制的前提上。

我國監察院定位的改革，必須考慮改革後的成效、權力間的平衡、獨立性的維持、民眾的觀感、節省經費與反射利益等因素⁹³。雖然全世界設有監察機構的國家之中，約有三分之二隸屬於國會，立法型的監察機關是目前國際主流，但運作成功的前提是，國會必須是一個「理性國會」。以目前我國立法院的生態來看，監察院改隸立法院，主客觀條件尚未成熟，無助於監察權行使的獨立性和中立性；我國監察院與行政、立法、司法、考試院地位平行，層級屬於「院」的獨立機關，相當於西方三權分立下中央層級的行政、立法和司法機關，而非隸屬於其他機關之下，不必向任何機關負責，不但在全世界的監察組織中位階層級最高，而且從組織形式的獨立性而言，也是獨一無二，在全世界多樣化的監察機構中顯得相當特殊，是最大的優點。可見我國監察院組織

註⁹³ 李文郎，2005，前揭文，頁289-291。

形式的獨立性（還包括人事獨立性和經費獨立性）和層級猶勝於芬蘭的監察機關，而且符合「第四權」的監察權法理基礎，和獨立監察機關的發展趨勢。因此只要能持續強化監察院職權行使的獨立性，就能發揮監察權的功能，建立起監察院的威信。

三、政治人物尊重監察使和監察制度

監察制度實施成功的國家，監察使的任命者和政府官員，通常會以實際行動尊重和支持監察使。

芬蘭政治人物對監察使和監察制度的尊重表現在三個方面：

第一、監察使的選任方面：為了維護監察使的公正中立，因此特別強調監察使人選的非黨派化和政治中立，國會在選任國會監察使、政府在選任法務總長和專業監察使，無政治考量，完全以專業、操守和聲望作為考慮的標準，不會有政治力介入的情形產生。

第二、尊重監察權的獨立行使：除了國會和政府不干涉國會監察使、法務總長和專業監察使的職權行使外，其他政治人物也不會干預他們對具體個案的處理。

第三、接受監察使的處分：芬蘭的政府官員對於監察使的調查都能密切配合，對於監察使的處分也大多能欣然接受，顯示出他們對國會監察使、法務總長和專業監察使個人，以及監察制度的高度尊重，這與芬蘭優質的政治傳統和政治文化有密切關係。

從芬蘭的經驗中得知，我國監察委員的選任，不宜有政治酬庸或政治考量，政治人物更不宜將監察院作為延續政治生命的場



域，政黨也不宜將監察委員選任當作是政治角力的籌碼；再者，所有的政府官員、政治人物和政黨應給予監察委員獨立行使職權的空間；另外，對於監察委員所做的處分，例如建議、糾正、糾舉與彈劾，被監督者應予以尊重。

四、強化與外界的互動

芬蘭監察機關與國會、行政機關、新聞媒體、國際組織、學術界之間的互動良好且關係緊密，對監察權的運作有正面的幫助。

長期以來，我國監察院不脫傳統的官署形象，在對外關係上的作法較為保守，而且與外界的互動也稍嫌不足，民眾對於監察院的職權和功能認識有限。

因此我國監察院應該與新聞媒體建立良好的互動關係，使媒體增加對監察院的報導。具體作法上，監察院應定期舉行記者會，針對監察院的業務內容、職權範圍、工作方針、工作績效、未來發展、重大案件調查、民眾疑問等方面作說明，透過媒體的報導，讓民眾瞭解監察院的制度與運作，改變社會大眾對監察院的刻板形象，也使民眾對監察院的功能有合理期待，不致產生嚴重的落差。

再者，持續與各國監察機關和國際相關監察組織交流，並加強與國內外學術界的聯繫；此外，與行政機關的溝通，可以透過定期會議或巡察的方式，提供行政機關良好行政的準則，達到教育和預防的效果。另外與檢、警、調機關保持良好關係，也有助於協助監察委員調查權的行使，並互相交換相關案件的調查資料和結果。

監察院與立法院是平行且各自獨立的憲政機關，兩者處於平等地位；而且立法權與監察權同樣都是監督行政權，因此監察院應與立法院加強合作，定期舉行院際會議，互相交換意見，強化對行政機關的監督效果。

另外，工作績效是最好的宣傳，所以監察院應集中精力主動偵辦重大案件和指標性案件，提升民眾對監察院「肅貪防腐」、「整飭官箴」的信心；另一方面，現代監察權的趨勢，強調「主動性」、「積極性」、「服務性」、「預防性」、「教育性」的觀念，故監察院應摒棄過去傳統被動、保守的官署形象，以顧客服務為導向，加速案件處理流程，建立良好的官署形象。

五、加強對人權之保障

人權是目前國際社會的普世價值，也是國家民主程度的重要衡量指標。保障人權成為世界潮流趨勢，更是國際社會關切之重點。1991年人權機構確立「巴黎原則」(The Paris Principles)，揭示國家人權機構的主要任務，在獨立行使職權和接受人民陳訴，而全球多數設有監察機關的國家，也經常扮演實踐國際人權法的角色⁹⁴。

2000年新《憲法》實施後，隱私權、類人權（弱勢族群人權）和第三代人權也逐漸成為芬蘭監察使的監督重點，例如環境權、民族平等權、兒童權、兩性平權；其次，監察使在人權保障方面，扮演的角色已經從事後監督為主的傳統「人權監督者」。

註⁹⁴ 李伸一，2005，《監察權之理論與實務》（第二版），監察院，頁13。



「人權保護者」角色，轉變為以事前預防、事中教育的「人權教育者」角色。

我國監察院對人權的監督仍以第一代人權—「公民與政治權」為主，但是也逐漸關注到第二代人權—「經濟、社會和文化權」的保障，但是對於第三代人權—「集體權」的關注，以及弱勢族群保護（例如兒童人權、婦女人權、外國人人權、勞工人權等），顯然還有努力的空間。

再者，我國仍是新興民主國家，法治觀念較為淡薄，政府侵犯人權的事件仍時有所聞，因此監察院除了對於違反人權案件的調查監督外，扮演「人權監督者」和「人權保護者」的事後監督角色外，也應該加強政府官員和一般民眾的人權教育，未來可逐步朝向「人權教育者」的角色努力。

六、加強對封閉性機關之巡察

巡察最能顯示出監察使的主動和積極性，而且巡察通常具有預防性的功能。芬蘭國會監察使和法務總長及部分專業監察使都有巡察權，其中封閉性機構通常是較容易發生弊端和侵犯人權的地方，所以芬蘭《國會監察使法》第5條，特別規定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監察使進行完全保密對話的機會，藉以發現弊端。

雖然我國監察委員也有巡察權，參考芬蘭的作法，未來我國監察委員巡察的地點，可以歷年來發生違法失職情形較嚴重的政府機關，以及封閉性單位作為巡察的重點，例如加強對於軍隊、監獄、看守所、技能訓練所、少年矯正學校、少年輔育院、少年

觀護所、精神醫療院所、毒品戒治所、大陸偷渡客處理中心、外國人收容所等封閉性機構之巡察，以期發現弊端，進而確保基本人權，避免人權受到侵犯。

再者，監察委員巡察地方時，除了和地方政府機關舉行座談交換意見外，也可以仿效芬蘭的作法，和地方民眾舉行座談，作為監察委員瞭解地方民情和發覺行政疏失的管道，並且宣導監察院的職權和工作內容，使民眾更瞭解監察院。

❁ 第4節 結論 ❁

芬蘭對於行政權的監督與制衡，外部監控由隸屬立法部門的國會監察使負責；內部監控由隸屬行政部門的法務總長和政府專業監察使負責。透過內外交互監督的方式，達到澄清吏治、依法行政和保障人權的目的，而且成效顯著，這種制度設計非常特殊。換言之，芬蘭國會監察使是行政機關的外部監督機制，以人民的立場（國會特使身份）監督政府施政，並保障人權；法務總長和政府專業監察使是政府內部有效的監控和自律機制，以政府的立場監督行政和保障人民權利，對政府官員違法失職行為具有預防和過濾的效果，可減少外部監控和他律的機會，是一種特殊的政府內部監督機制。透過這種多元的監察體系監督公共行政和司法品質，在消極面可以肅貪防腐、避免不良行政；在積極面可提升行政效率、保障基本人權。

芬蘭國會監察使制度是承襲瑞典的制度而來，是全世界第2個實施監察制度的國家，歷年來採取漸進式的制度改革，使國會監察使的功能更能有效發揮，尤其2000年《新憲法》和2002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。目前國會監察使負責調查侵犯人民權利的官員行為，確保人民權利，扮演「合法性監督者」和「人民保護者」的角色，主要的職權內容是受理人民的陳訴案、調查與主動調查、巡察政府機關和機構，特別是監獄、軍事單位及其他封閉性機構，而特別關注的領域，包括憲法權與基本人權的落實、有關警方實施電信竊聽、監聽與科技竊聽的強制措施及秘密臥底行動、兒童權之執行情況。再者，長期以來，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、政府與民眾的尊崇。

法務總長的職位有其歷史地位和重要性，主要在扮演「法律的監督者」和「政府顧問」的角色，不但有權監督政府、部長和總統，而且可以事先審查政府文件和參與政府和總統所召開的會議，以及有權對立法草案提出意見，達到影響政策決定的目的；再者，法務總長透過調查人民陳訴、檢視法院判決、巡察和主動調查來監督法院和其他政府機關；另外，憲法也賦予法務總長監督基本權和人權執行情況，以及監督律師和公共法律扶助顧問的職責。可見法務總長此一職位在履行監督職能的重要性。

因應現代政府的職能越來越多樣化和專業化，設置「單一目的」（或稱「特殊目的」、「專業」）監察使，已成為國際上的趨勢和潮流，而芬蘭從1978年至2005年依據《憲法》和相關專業法律之規定，也分別設置了6個政府專業監察使，都是隸屬於政府各部會的獨立機構，由政府任命，主要任務在監督「專業法律」的執行，也對政策表達立場和立法提議。

從本書的介紹和分析得知，芬蘭由代表國會的國會監察使與代表政府的法務總長分掌兩大監督要職，再加上專業監察使負責

監督特定的專業領域，形成健全的監察體系，而且實施成效顯著。故從國際性比較的觀點來看，芬蘭監察制度已經成為世界上一種體系健全且運作成功的監察制度典範。



【附錄1】芬蘭《憲法》(731/1999)

第38條 國會監察使

國會任命國會監察使和2位副監察使，任期4年1任，均應具備傑出的法律知識。對國會監察使所適用的規範，對副監察使也同樣適用。國會在憲法委員會的提議下，若有極為重要的理由，並有至少三分之二國會議員投票支持的情況下，可以提前將任期未滿的國會監察使解除職務。

第48條 部長、國會監察使與法務總長的出席權利

即使部長並非國會議員，部長也有權出席並參與國會的辯論。部長可以不擔任國會委員會的委員。根據59條之規定，當部長承擔共和國總統之職責，即不能再參加國會的工作。

如果國會監察使與政府法務總長所提出的報告，以及他們所提議的事項被討論的話，可以出席並參與國會全體會議之辯論。

第69條 政府法務總長

法務總長與副法務總長隸屬於政府，人數各1位，均應具備傑出的法律知識，由共和國總統任命。共和國總統還應任命1位副法務總長的代理人，其任期不超過5年。當副法務總長不能履行其職務時，由代理人接續其職。

對於法務總長之規定，對副法務總長及其代理人也同樣適用。

第101條 最高彈劾法院

對政府閣員、法務總長、國會監察使、最高法院或最高行政法院法官違法官方行為的控訴案件，由最高彈劾法院負責審理。最高彈劾法院也負責審理憲法113條中所規定的控訴事項。

最高彈劾法院的成員包括：最高法院院長，同時擔任主席，最高行政法院院長，3位最資深的上訴法院院長，以及從全國選出的5位成員，任期均為4年。

有關彈劾法院的組成、法定出席人數及程序，其細節另以法律定之。

第108條 政府法務總長的職責

法務總長負責監督政府與共和國總統官方行為的合法性。法務總長也應該確保法院、其他政府機關與公務人員、政府雇員及其他執行公務之人員，遵守法律，恪遵義務。為執行其任務，法務總長負責監督基本權利、自由權與人權之執行狀況。

法務總長在被要求下，可以對總統、政府及部長提供法律議題之資訊與意見。

法務總長就其業務及對法律執行狀況的觀察，向國會及政府提出年度報告。

第109條 國會監察使的職責

國會監察使應確保法院、其他政府機關與公務人員、政府雇員及其他執行公務之人員，遵守法律，恪遵義務。為執行其任務，國會監察使負責監督基本權利、自由權與人權的執行狀況。

國會監察使就其工作向國會提交年度報告，包括對國家機關執法狀況之觀察以及立法上的缺失。



第110條 法務總長與國會監察使的起訴權與兩者間的分工

法務總長與國會監察使得就法官的違法官方行為做出起訴之決定。在其合法性監督的權限範圍內，法務總長與國會監察使亦得就其他事項逕行起訴，或命令提出控訴。

關於法務總長與國會監察使兩者之間的職權分工，應以法律定之，但此種分工不應限制他們在合法性監督的權限。

第111條 法務總長與國會監察使接受資訊的權利

基於合法性監督之需要，法務總長與國會監察使有權從政府機關及其他執行公務之機構，收受必要的資訊。

法務總長應出席政府的會議，以及共和國總統與政府的會議。國會監察使也有權利出席此類之會議與會晤。

第112條 監督政府與共和國總統官方行為的合法性

如果法務總長察覺政府、部長或共和國總統的決定或措施，在合法性上引發爭議，應就前述之決定或措施，附具理由提出批評意見。如果此一批評意見被忽視的話，法務總長應將批評意見列入政府會議記錄，必要時得採取其他措施。國會監察使也有相同的權利做出批評意見和採取措施。

如果總統做出違法的決定，政府應在法務總長提出聲明後，知會總統該項決定無法執行，並向總統提議修正或廢止該項決定。

第113條 共和國總統的刑事責任

如果法務總長、國會監察使或政府認為共和國總統觸犯謀反罪或叛國罪、或違犯人性，應即照會國會。如果國會經過四分之三同意票之決定，對總統提出控訴，檢察總長應向最高彈劾法院對總統提起訴訟，總統在訴訟期間應予停職。除此之外，總統之其他官方行為應免於任何的法律訴訟。

第114條 部長之起訴

對於政府閣員違法官方行為之起訴，應由最高彈劾法院負責審理，其細節另以法律定之。

此一起訴之決定是由國會負責，國會在獲得憲法委員會提出的意見後，就該部長的違法行為加以考量。國會在決定是否起訴之前，應給予該部長有解釋的機會。在討論此類事項時，委員會委員應全體出席。

政府閣員之起訴由檢察總長負責。

第115條 部長法律責任的提議調查

對於部長違法官方行為的合法性調查，應由憲法委員會提出，其條件為：

- (一) 由法務總長或國會監察使向國會憲法委員會送達通告。
- (二) 由國會議員至少10位連署之提請。
- (三) 由國會其他委員會要求國會憲法委員會進行調查。

憲法委員會亦可對部長官方行為的合法性，主動提議進行調查。



第116條 對部長起訴之前提條件

起訴政府閣員之決定，是基於其故意怠忽部長之職責，或是由於其明顯的疏忽，或是其官方行為有明顯的違法。

第117條 法務總長與國會監察使的法律責任

第114條與115條有關政府閣員官方行為合法性的調查規定，同樣適用於法務總長與國會監察使，對其執行違法官方行為之起訴，以及訴訟之審理程序亦同。

【附錄2】芬蘭《國會監察使法》(197/2002)

第1章 合法性監督

第1條 國會監察使的監督對象

- 一、本法的立法目的，依照芬蘭憲法第109條第1項之規定，國會監察使監督的對象包括法院、其他政府機關與公務人員、政府雇員以及其他執行公務之人員。
- 二、此外，憲法第112條和第113條規定，國會監察使應監督政府、內閣部長和共和國總統的決策和行動的合法性，以下提到的有關規定，只要適當，也適用於政府、內閣部長和共和國總統。

第2條 陳訴

- 一、陳訴屬於國會監察使的職權範圍，任何人只要認為國會監察使的監督對象有不法行為或者在執行職務時怠忽職責，都可以向國會監察使提出陳訴。
- 二、陳訴應以書面提出，內容應包含姓名及聯絡資料，以及與陳訴事項有關的必要資訊。

第3條 陳訴案的調查

- 一、如果陳訴事項屬於國會監察使的職權範圍，或者有充分理由懷疑受陳訴對象已有違法行為或怠忽職責，國會監察使應進行調查。如果國會監察使認為必要，國會監察使應取得有關該事項的相關資訊。



二、除非有特殊原因，否則監察使不調查事發超過5年的陳訴案。

第4條 主動調查

在國會監察使的職權範圍內，國會監察使可以對陳訴案件主動進行調查。

第5條 巡察

- 一、在國會監察使的職權範圍內，基於監督之必要，國會監察使應對政府機關或機構實施巡察。國會監察使應特別關注監獄受刑人和其他封閉機構之被監禁者之待遇，以及巡察各軍事單位和芬蘭維和部隊，並監督被徵召服役之士兵、人員和維和人員所受之待遇。
- 二、巡察時，國會監察使及其代表有權進入所有政府機關和機構之官署與資訊系統，也有權和所屬人員與受監禁者進行私密對話。

第6條 行政協助

國會監察使認為必要時，有權免費獲得有關當局之協助，以及有權從政府機關和其他監督對象，取得所需文件和檔案之複本或者列印。

第7條 國會監察使收受資訊的權利

依據憲法第111條第1項之規定，國會監察使基於合法性之監督，有權收受必要的資訊。

第8條 命令警方偵訊和初步調查

國會監察使可以根據警察法（The Police Act 493/1995）之規定，命令警方實施偵訊，或者根據初步調查法（Preliminary Investigations Act 449/1987）的規定，進行初步調查，以釐清國會監察使所要調查的案情。

第9條 聽取被陳訴人的陳述

如果有充分理由相信被陳訴者之行為可能引起非議，國會監察使應給予該當事人有申辯之機會，再做決定。

第10條 申誠和意見

- 一、如果屬於職權範圍內，國會監察使認為被陳訴者有不法行為或怠忽職責，但是考量此案件不確定會被提出刑事控訴或受到懲戒程序，國會監察使可以對當事人提出申誠，作為日後的指導原則。
- 二、如有必要，國會監察使可以對當事人表達其意見，關於如何適當遵守法律，或者提醒有關當局注意良好行政原則，或基本權與人權的相關規定。

第11條 建議

- 一、如果屬於職權範圍內，國會監察使可以提出勸告，建議主管機關矯正錯誤或改正缺失。
- 二、在履行其職責時，國會監察使可以提醒和做成建議，督促政府或其他機構在負責起草法案或行政規章時，應注意立法發展和防範缺失。



第2章 向國會提出報告及財產申報

第12條 提出報告

- 一、國會監察使應就其活動和國家司法行政、公共行政與執行公務之情形，以及立法工作之缺失，尤其特別注意基本權利與人權之執行狀況，每年向國會提出年度報告。
- 二、國會監察使也可以就其認為重要的事項，向國會提出特別報告。
- 三、國會監察使提出的報告中，也可以向國會提出有關改正立法缺失之建議。如果該事項正在國會審議，國會監察使亦可用其他方式向國會相關機構表達其意見。

第13條 財產申報

- 一、被選任擔任國會監察使或副監察使之職位時，應按時向國會申報其商業活動、資產和稅賦，以及其他利益，作為國會監察使或副監察使的行為評價。
- 二、在任期內，監察使或副監察使應主動申報本條第1項所規定之任何資料的變動情形。

第3章 國會監察使和副監察使的一般規定

第14條 國會監察使和副監察使的權限

- 一、國會監察使在其法定職權範圍內，有權對所有事項單獨做成決定。在聽取副監察使的意見後，國會監察使可以決定正、副監察使的任務分配。

- 二、在國會監察使分派的職權範圍內，副監察使擁有與國會監察使相同的權力，可以自行考量和決定有關合法性監督之事項，並且主動進行調查。
- 三、如果副監察使認為某一案件在其考量下，有理由對政府、內閣部長或共和國總統的行為提出譴責決定，或者對最高法院或最高行政法院的院長或法官提出刑事控訴，副監察使應該將此一案件移交給國會監察使做決定。

第15條 國會監察使做成決定

國會監察使或副監察使應以官員草擬法案準備為基礎做成決定，除非在受理的案件中有前例做過特別的決定。

第16條 代理

- 一、如果國會監察使死亡或在任期內辭職，而國會尚未選出1名繼任人選時，由資深副監察使代理其職務。
- 二、當國會監察使被撤換或無法視事時，應該由資深副監察使代其履行職務，其細節規定在國會監察使辦公室運作規則中。
- 三、當其中1位副監察使被撤換或無法視事時，應該由國會監察使或另1位副監察使代其履行職務，細節規定在國會監察使辦公室運作規則。



第17條 其他職責和請假規定

- 一、在任期內，國會監察使和副監察使不得擔任其他公職。此外，亦不得擔任其他可能影響其合法性監督之信譽，或者其他妨礙其適當履行職務之官職或私人職務。
- 二、如果被選任為國會監察使或副監察使，因為屬於國家官職，因此在其原職任期內，應該准其請假離開原職，以擔任國會監察使或副監察使一職。

第18條 薪資報酬

- 一、國會監察使或副監察使應該獲得服務的薪資報酬。國會監察使的薪資報酬決定，應該比照政府法務總長的薪資報酬標準，副監察使的薪資報酬決定，應該比照副法務總長的薪資報酬標準。
- 二、如果擔任國會監察使和副監察使，在任期內，應該放棄其在公共或私人僱傭關係所獲得的報酬。在被選任或任命的任期內，也應該放棄任何可能影響其合法性監督之信譽，或者其他妨礙其適當履行職務之其他額外僱傭關係或官職的津貼。

第19條 年假

國會監察使和副監察使每年都可以享有1個半月的休假。

第4章 國會監察使辦公室和詳細規定

第20條 國會監察使辦公室

應設立一個國會監察使辦公室，作為國會監察使進行初步處理案件之決定，以及執行其他任務之用。

第21條 國會監察使幕僚之規定與辦公室運作規則

- 一、國會監察使辦公室的職位和擔任這些職位的特殊資格，是由國會監察使幕僚規則所規範。
- 二、國會監察使辦公室的運作規則，包括進一步規定有關國會監察使和副監察使職務分派和代理，以及辦公室的幕僚職責與勞資關係。
- 三、國會監察使在聽取副監察使的意見後，批准此一辦公室運作規則。

第5章 生效和過渡條款

第22條 生效

本法自2002年4月1日起正式生效。

第23條 過渡性條款

國會監察使和副監察使在本法生效後的1個月內，應履行本法第13條規定的申報個人財產之義務。



【附錄3】芬蘭《政府法務總長法》(193/2000)

第1條 適用範圍

本法之規範包括憲法對法務總長的合法性監督，以及法務總長辦公室的規定。

法務總長負責監督律師（芬蘭律師協會）活動，其規定在律師法（The Advocates Act 496/1958）。

第2條 監督政府與共和國總統官方行為的合法性

如果在政府或共和國總統官方行為合法性監督的課題上，引起法務總長對政府、部長或共和國總統的決定或措施的關注，法務總長應在觀察後發表評論意見同時附具理由。如果此一評論意見被忽視的話，法務總長應將該評論意見向政府提出，必要時可採取其他措施。

如果政府會議考量事項在合法性上引起法務總長的關注，法務總長有權檢視政府的會議紀錄。

法務總長應該監督政府會議記錄的正確性。

第3條 監督政府機關的活動和其他公務活動

法務總長監督法院與其他政府機關的活動，和其他公務活動，是以其受理的書面陳訴，以及政府機關所送達的通告為基礎進行調查。

法務總長也可以根據自己的意願主動進行調查。

法務總長被賦予對政府機關、機構及其他受其權力監督之場所實施巡察的權力。

法務總長可以復審郵寄到法務總長辦公室且符合特別規定的刑事判決。

第4條 受理

如果有理由懷疑個人、機關或其他受法務總長權力監督之法人，有違法行為或未履行其義務，或者如果法務總長認為有其他類似的理由，法務總長應該對案件進行調查。無論如何，如果陳訴案件事發超過5年，法務總長不應進行調查，除非有特別理由調查此案。

特別規定適用移送給國會監察使的案件。

第5條 案件處分

法務總長對於以陳訴或其他方式受理的案件，有權獲得其認為必要的資訊。

如果法務總長有理由認為案件可以採取處分措施，應該給予受法務總長權力監督的對象，包括個人、政府機關或其他法人有提出申辯的機會，並聽取他們的陳述。

第6條 措施

政府官員、公共社團法人的雇員或其他執行公務之人員有違法行為或怠忽職責，如果法務總長認為有理由不提出犯罪起訴，可以對當事人做成申誡處分，告知其注意未來的行為。申誡也可以對政府機關或其他法人提出。

如果為了維護事件之本質，法務總長可以提醒當事人有關合法性的規定或適當的行政行為。



如果為了維護公共利益，法務總長應該針對不法或者錯誤的決策或行為，採取糾正行動。

第7條 提議權

如果法務總長在監督時發現缺失或前後矛盾，或者法律或行政命令的適用不明確或解釋分歧，法務總長有權對法律條款或行政命令的發展或修正做成建議。

第8條 行政協助

法務總長在履行其職責時，有權立即獲得所有政府機關的行政協助，而政府機關在其權限範圍內應該提供協助。

第9條 免費取得資訊或文件

法務總長有權免費獲得合法性監督所需要的資訊或文件。

第10條 法務總長

法務總長在其法定職權範圍內，對所有事項有獨立做成決定的權力。

法務總長的職責也可以由副法務總長履行，當法務總長和副法務總長都無法視事時，副法務總長代理人也可以代履行法務總長的職責。

法務總長決定特別的事務，是有關政府監督以及所有重要原則與重大的事項。在聽取副法務總長的意見後，法務總長應該決定法務總長和副法務總長的任務分工。

第11條 副法務總長

副法務總長和法務總長有相同的權力決定其職權範圍內的事項。

當法務總長無法視事時，副法務總長代履行其職責。

當副法務總長無法視事時，法務總長可以請副法務總長代理人代履行副法務總長之職責。當副法務總長代理人代履行副法務總長職責時，本法對於副法務總長的規定同樣適用其代理人。

第12條 法務總長辦公室

法務總長辦公室附屬於政府，做為法務總長在其職權範圍內執行其職責，以及案件決定的準備場所。法務總長擔任辦公室的首長。

法務總長辦公室的組織規定，職員和薪資、辦公室的事務決定，應該由政府命令規定。細節也可以在運作規則中規範，並由法務總長決定。

第13條 法務總長和副法務總長的請假規定

法務總長可以請假，以及核准副法務總長請假，每年最多30天。

法務總長和副法務總長的請假期限超過此一限制，由共和國總統決定。

第14條 秘書長的任命

在法務總長的提名基礎下，法務總長辦公室的秘書長由共和國總統任命。此一任命不需要公告職缺。



第15條 廢止

本條已由2000年第962號法律廢止。

第16條 生效

本法在2000年3月1日正式生效。

本法取代之前有關法務總長的規定。

國家圖書館出版品預行編目資料

芬蘭監察制度 / 監察院國際事務小組編譯. --

第2版. -- 臺北市：監察院，民96.12

面；公分

ISBN 978-986-01-2376-0 (平裝)

1. 監察制度 2. 芬蘭

574.4767

96024620

芬蘭監察制度

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) 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
檢舉專線	政風室	專線電話：(02)2341-3183轉539	(02)2356-6598
		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96年12月第2版

ISBN：978-986-01-2376-0 (平裝)

GPN：1009604020

著作權管理訊息：

定價 390 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）

ISBN 978-986-01-2376-0



9 789860 112376 0

GPN 1009604020