

第五章 新憲法實施後芬蘭監察使制度與運作

第一節 芬蘭之監察體系

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，督促公務人員廉潔，以提高政府職能。

在芬蘭，除了國會監察使負責監督政府和受理人民陳訴之外，另外隸屬於政府內部的司法總監（Chancellor of Justice）和一些也名為監察使（Ombudsman）的「政府監察專員」，包括機會平等監察使（Equal Opportunities Ombudsman）、消費者監察使（The Consumer Ombudsman）、資料保護監察使（The Data Protection Ombudsman）、少數族裔監察使（The Ombudsman for Minorities）、破產監察使（The Bankruptcy Ombudsman）等，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。

如果以國際監察組織（I.O.I）對會員資格的要求來說，監察組織必須符合兩個主要的基本要件：一是接受人民陳情；二是獨立行使職權。則芬蘭國會監察使、司法總監和政府監察專員，都符合上述兩個要件。故芬蘭最廣義的監察制度採多軌制，是由國會監察使、司法總監、政府監察專員三個機構和職位所構成。

若以廣義的監察組織之定義，則芬蘭的監察制度採行採雙軌制，包括隸屬國會的監察使制度和代表政府的司法總監制度。¹此為通說見解。

但是若以最嚴格的標準，將監察機關定義為政府外部的監督機制而言，則司法總監、政府監察專員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，僅能算是準監察機關，因此，狹義定義的芬蘭監察制度則僅有國

¹ 李文郎，〈芬蘭國會監察使制度與運作〉，《問題與研究》，第43卷第2期（2004a），頁125-126；監察院國際事務小組編譯，〈監察院國際事務工作紀要——一九九四年—二〇〇一年〉（台北：監察院，2002b），頁29。

會監察使制度，本研究採此狹義說見解。但是為了全面性窺知芬蘭整體的監察體系，本節特別針對司法總監和政府監察專員作概略性的介紹，²以期從最廣義的監察制度中，更深入瞭解國會監察使在整個政府監督體系中的角色和地位。

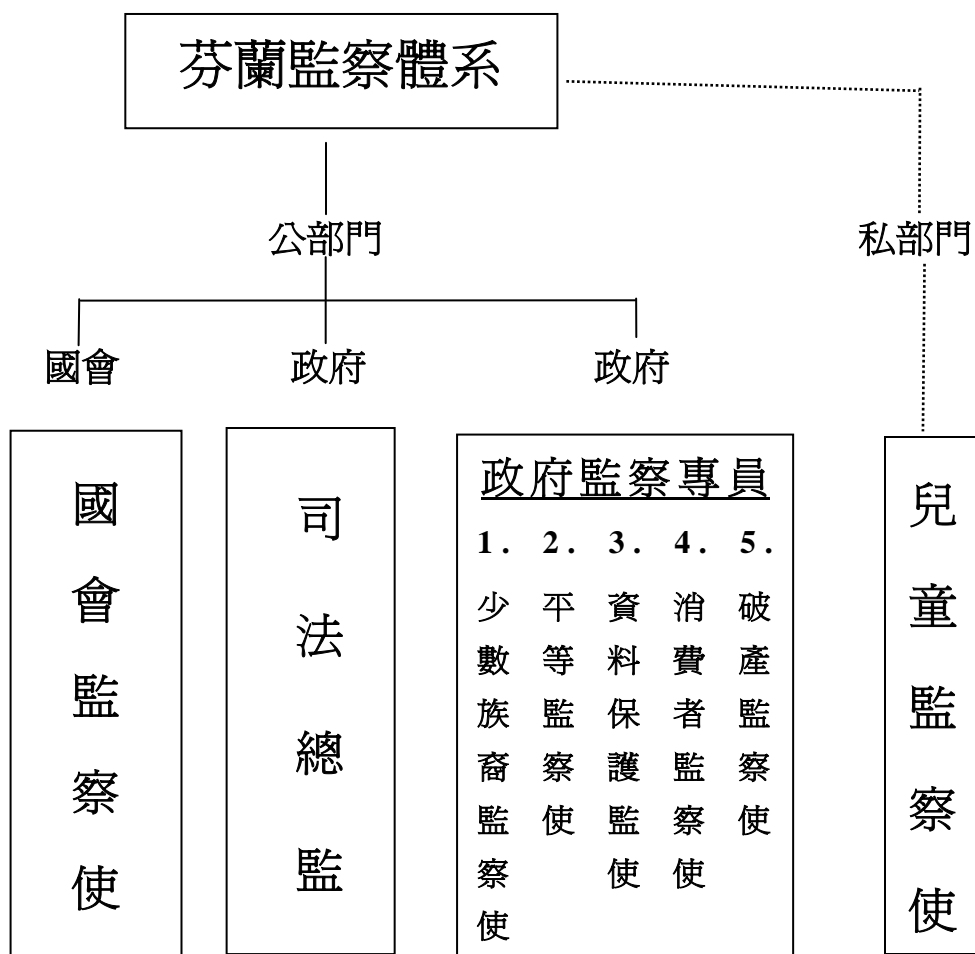


圖 5-1 芬蘭監察體系圖

² 請參閱李文郎，〈芬蘭政府的內部監督機制—司法總監與政府監察專使〉，《立法院院聞月刊》，第 33 卷第 9 期（2005b），頁 23-41。

一、國會監察使

有關國會監察使制度和運作情形從本章第二節之後再詳加敘述。

二、司法總監

全世界除了瑞典和芬蘭有司法總監的制度外，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「司法總監」（Chancellor of Justice），正式職稱為「愛沙尼亞共和國法律總監」（Legal Chancellor of The Republic of Estonia），但是其任務和職責卻如同瑞典和芬蘭的監察使。³

芬蘭司法總監的設置可追溯至十八世紀的瑞典統治時期，到了十九世紀蘇俄統治時期，司法總監的職責改賦予「檢察長」，協助總督（Governor-General）監督法律之執行；一九一七年獨立後，「檢察長」職稱恢復為司法總監、「副檢察長」職稱恢復為副司法總監。而有關司法總監的基本規定，源自於一九一九年《憲法》中，而一九九七年十二月一日之前，司法總監是芬蘭政府的最高檢察機關，但是一九九七年十二月一日之後，最高檢察職權已移轉給新設置的檢察總長（The Prosecutor General）。⁴現行的規範，規定在二〇〇〇年芬蘭《新憲法》⁵和《司法總監法》（Act on Chancellor of Justice）、《司法總監辦公室命令》（Decree on the Office of the Chancellor of Justice）、《司法總監辦公室程序規則》（Rules of Procedure of the Office of the Chancellor of Justice）之中。

（一）職責和角色

依據《新憲法》第一百零八條之規定，司法總監的職責，主要是負責監督

³ Ilta Helkama ed., *Parliamentary Ombudsman of Finland*(Helsinki:The Office the Parliamentary Ombudsman of Finland, 2005), pp.6-7, <<http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.php/eoa/english/brochures/institutionofparliamentaryombudsmaninfinland?folderId=%2F%2F%2Fenglish%2Fbrochures&cmd=download>>(2005/7/20)；Estonia Ombudsman,<<http://www.oiguskantsler.ee/index.php?lang=eng>>(2005/7/22)

⁴ 監察院國際事務小組編譯，《芬蘭監察制度》（台北：監察院，2000），頁99；Mikael Hidén, *The Ombudsman in Finland: The First Fifty Years*(Institute of governmental Studies,Berkeler:University, 1973),pp.9-11.

⁵ 有關芬蘭《新憲法》對「司法總監」的規定，包括第48條、第69條、第108條、第110～115條、第117條。

政府和總統官方行為的合法性 (lawfulness)，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，司法總監負責監督基本權利、自由權與人權之執行狀況。其次，司法總監得經要求，提供總統、政府和部長法律議題之訊息與意見。而且司法總監每年必須就其業務及對法律執行狀況的觀察，分別向國會及政府提出年度報告。

在芬蘭，司法總監和國會監察使同樣扮演最高「法律監督者」(guardian of the law) 的角色。雖然《憲法》上明確將司法總監定位為一個「監督者」的角色，而非一個「忠告者」的角色，但是實際上，司法總監扮演類似政府「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。

(二) 資格、選任和組織

目前芬蘭有正、副司法總監各一人，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，總統還應任命一位副司法總監的代理人，但是任期不超過 5 年，當副司法總監不能視事時，由代理人接續其職責。副司法總監和其代理人的工作由司法總監決定，在分配的職權範圍內享有和司法總監相同的權力和獨立性。⁶此外，這三人的行為也受國會合法性的監督。另外，假如司法總監在公務上有違法行為，則由最高彈劾法院 (High Court of Impeachment) 負責審理 (《新憲法》第一百一十四條、第一百一十五條、第一百一十七條)。司法總監是司法總監辦公室的首長，辦公室分成三個部門，包括政府事務部門 (The Department for Government Affairs)、行政單位 (The Administrative units)、法律監督部門 (The Department for Legal Supervision)，分別負責不同的業務。在二 0 0 三年底，司法總監辦公室有 35 位幕僚人員，因任務需要，其中過半數 (18 位) 都擁有法律碩士學位，可見司法總監及其幕僚都具有專業性。

⁶ *The Chancellor of Justice of Justice's brochure*, p.1, <<http://www.chancellorofjustice.fi/index.html>> (2004/7/20); 另請參見芬蘭《新憲法》第 69 條。

(三) 職權內容和監督對象

1. 職權內容⁷

司法總監的職權內容主要有下列幾項：

(1) 監督政府

爲了監督政府遵守正確的法律程序和法律規定，司法總監應出席政府之會議，以及總統與政府之會議，⁸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。雖然，司法總監出席會議並不是政府或總統作成決策的法律先決條件，但是在實務上，司法總監或副司法總監（或代理人）通常會出席會議，而且司法總監也會審閱政府提交給國會有關歐盟事務的備忘錄。

(2) 提出意見

提出意見是整體監督政府的一部份。根據芬蘭《新憲法》，司法總監必須提供資訊和法律意見給總統和政府。所謂「政府」，⁹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，通常都會要求司法總監給予意見作爲參考。一般而言，當草擬新的立法草案時，司法總監通常會被要求表達意見，特別是有關憲法、行政、刑法或程序法的範圍。其中，對政府和總統的「合法性監督」方面，依據《新憲法》第一百一十二條之規定，司法總監知悉政府、部長或總統的決定或措施，在合法性上引起爭議，司法總監應附具理由提出批評意見，如果意見被忽略，司法總監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，如果總統作出之決定違法的話，政府應在司法總監提出聲明後，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。以二〇〇三年爲例，司法總監提出給總統、部長或部會的意見，共有 28 件。

(3) 監督基本權和人權

司法總監透過監督政府行爲、受理人民陳訴，以及進行調查，來履行他被賦予監督基本權和人權的義務。另外，因爲國際人權條約也拘束芬蘭政府，因

⁷ Prima Oy ed., *Report of The Finnish Chancellor of Justice 2003(Summary)* (Helsinki:The Office of The Chancellor of Justice, 2004),pp.7-18.

⁸ 依據《新憲法》第 48 條第 1 項之規定，如果司法總監所提的報告和他們提議的事情被討論的話，他有權參加並參與國會全體會議之辯論。

⁹ 芬蘭的國務院（State Council; valtioneuvosto）、政府（government; hallitus）與內閣（Cabinet; ministeristo）可以視爲同義辭，均是指由總理與數位部長組成的機關。

此司法總監也有義務監督國際人權的履行。

(4) 受理陳訴及調查

任何人（包括個人、團體或組織）認為政府機關、官員或組織的行為侵害他的合法權利，或律師疏忽其職責，都可以向司法總監提出陳訴。假如司法總監認為有非法行為或錯誤，也可進行調查。以二〇〇三年為例，司法總監共收到 1,454 件新的陳訴案件。

(5) 監督律師

在芬蘭，傳統上司法總監還扮演全國律師最高監督者的角色，根據芬蘭《律師法》(the Advocates Act) 的規定，他有權監督律師活動，當芬蘭律師協會 (the Finnish Bar Association) 紀律委員會對其會員作成任何必要的懲戒，司法總監有責任審閱這些決議，也可以決定將懲戒案件的決議訴諸一般法院。同時司法總監也受理來自律師的陳訴案件，交由芬蘭律師協會處理。

除了上述五項主要職權外，司法總監也有主動調查權和巡察權。另外為了監督法制運作，司法總監和國會監察使都有權從政府機關及其他執行公務之機構，收受必要之資訊。

2. 監督對象

司法總監監督的對象主要有四類：(1) 國家行政機關（國家機構、行政部門、顧問團和其他部會）和官員（包含總統、部長）；(2) 廣義的司法行政部門（包括檢察、警察與強制執行機關）和公職人員；(3) 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）和人員；(4) 芬蘭律師協會（包括地方自治機關之法律協助顧問，而同時具有私人律師與公務員身份者。）

(四) 權力

一般而言，司法總監對於案件，行使的權力有下列幾項：1. 提出聲明或命令；2. 提案；3. 逕行起訴或命令起訴；4. 彈劾建議權；5. 譴責；6. 提出意見或指示；7. 調查中糾正；8. 建議等。¹⁰ 以二〇〇三年為例，司法總監對於陳訴案件作成的決議（1,492 件）中，提出聲明或命令占 51%，調查中糾正占 9%，建

¹⁰ *The Chancellor of Justice of Justice's brochure*, pp.2-5；“The Office of The Chancellor of Justice,” <<http://www.vn.fi/okv/english/ok0t12.htm>>(2004/2/23)；*Report of Finnish Chancellor of justice 2003(English Summary)*, pp.46-47.

議占 5% ，譴責占 3% ，其他行動占 3% ，其他評論占 29% 。

另外，比較特殊的一點，芬蘭的司法總監有一個很大的權力，就是對總統和部長的監督，其處分的要件和程序規定如下：1.對於「總統刑事責任之追訴」部分：依據《新憲法》第一百一十三條之規定，司法總監、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，檢察總長應向最高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訴訟。2.「對部長的彈劾建議權」部分：¹¹依據《新憲法》第一百一十四條至一百一十六條之規定，司法總監有權對違犯職守，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，就該部長的違法行動加以考量，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徑應由檢察總長起訴，然後交由彈劾法院審理。

（五）司法總監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，包括國會監察使和司法總監兩種制度並行，兩者同樣具有監督政府和政府官員（包括總統）的權限，以及監督憲法基本權利和人權之履行，因此兩者都必須具備傑出的法律知識背景，在芬蘭同樣扮演最高法律捍護者（*Guardian of the Law*）的角色。此外兩者的地位和薪水就如同他們的權力一樣相類似。再者，他們每年都必須提出一份年度報告，國會監察使向國會提出，而司法總監分別向政府和國會提出；此外兩者都有權出席政府和國會之會議（芬蘭《新憲法》第四十八條第二項、第一百一十一條第二項）；而且當他們的報告或對某些事情提出建議時，通常受到相當的尊重。雖然有上述許多的共同點，但是兩者之間在選任、任期、義務、職權、角色和監督的性質方面，也有一些明顯的不同點（表 5-1）。

司法總監先於國會監察使制度百餘年，在國會監察使制度成立之初期，兩

¹¹ 依據芬蘭《新憲法》第 117 條之規定，對於部長官方行為違法性調查、起訴和訴訟程序，亦適用於司法總監和國會監察使。

者角色與職權有所混淆，功能上有很程度的相重疊，因此早期曾有廢除國會監察使制度之提議。直到了一九三三年之後，由《司法總監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；其他案件則由司法總監負責，而最主要的監督對象是政府和律師的活動。兩者權限的釐清，也使得國會監察使的聲望逐漸提升。¹²到了一九九〇年這項法律規定又進一步補充，該法中列舉一些事項，包括：第一、有關國防、軍隊或邊境防衛人員的案件；第二、拘押、逮捕、監禁、關於犯罪調查之遷徙禁令和對公民自由剝奪的案件；第三、有關監獄及其他封閉性機構的案件。上述這些案件都由國會監察使負責，除非司法總監認為有特別理由才可調查，否則司法總監收到這些案件的陳訴後，必須交由國會監察使來處理；而司法總監主要負責的事項仍然是有關政府和律師活動之案件。其次該法也規定在雙方同意下，對於特殊案件可以由另一方負責辦理。假如雙方同時收到同一事件的陳訴案，僅由其中一方調查。

再者，國會監察使和司法總監是互相獨立，但是沒有互相監督彼此的活動，然而他們在類似的功能中，仍然保持緊密的業務聯繫。¹³另外國會監察使和司法總監相較，前者通常由較低階的專業人士擔任，主要原因是國會監察使的任期只有4年，在國會政黨考量介入下，即使連任亦不長久，因此對教授、高階法官及其他夠資格的擔任者而言，此一職務較不具有吸引力。¹⁴

¹² Mikael Hidén, 1973, pp.33、74.

¹³ *Report of Finnish Chancellor of justice 2001(English Summary)*, pp.12-13、52-53; “The Parliamentary Ombudsman,” <<http://www.eduskunta.fi/efakta/ea/eaale.htm#ombudsman>> (2003/4/22); 趙榮耀、洪國興，《各國監察制度比較之研究》(台北：監察院，1999)，頁60-61。

¹⁴ 梁琨，《北歐四國國會監察使制度比較分析》，國立政治大學政治研究所碩士論文，1995，頁124-127。

表 5-1 芬蘭司法總監與國會監察使之比較

名稱 項目	司法總監	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	瑞典制度	
制度創始時間	18世紀瑞典統治時期	1919年芬蘭憲法
官署名稱	司法總監辦公室	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，司法總監負責監督基本權利、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的官方行為之合法性 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	<p>制度上，兩者同時扮演國家「最高法律監督者」角色</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 實際上司法總監扮演類似政府的「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
聲望	都具有崇高的社會聲望	
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	任期四年，得連任
人數	一正一副 (另有一位副司法總監的代理人)	一正二副
資格	都必須具備有傑出法律專長	
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	
幕僚組織	幕僚人員約 35 位左右，大多具備法律學位	幕僚人員約有 40 多位，大多具備法律學位
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	國家行政機關、廣義的司法機關、地方行政機關、律師協會等	國家行政機關、廣義司法機關和地方行政機關、國營企業、受委託執行公權力之機構和個人、教會等。

對政府、部長、總統之法律監督	1. 知悉三者之決定或措施，在合法性上有引起爭議，司法總監應附具理由提出批評意見，如果意見被忽略，司法總監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，政府應在司法總監提出聲明後，知會總統該項決定無法執行	可對政府、部長、總統進行合法性監督
對總統刑事責任之追訴	司法總監、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	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。 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： (1) 由司法總監或國會監察使送達通告 (2) 由國會成員至少十位連署之提請 (3) 由國會其他委員會要求進行調查 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	
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，亦適用於司法總監與監察使，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。	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
案件處分方式	逕行起訴或命令起訴 彈劾建議 譴責 建議 調查中糾正 提出聲明或命令 提出意見或指示	逕行起訴和命令起訴、 彈劾建議 譴責 建議 調查中糾正 提出觀點
收受資訊	為監督法制運作，司法總監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	
特權	無言論免責權和不受逮捕特權	
職權行使方式	個人制	
每年受理新陳訴案數	約 1,400 件左右	約 3,000 件左右
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	

筆者整理製表

三、政府監察專員

(一) 少數族裔監察使

芬蘭是一個多種族的國家，人口結構中，除了芬蘭人（Finn）和瑞典人（Swede）這兩大族群外，還有其他傳統的少數族群和新的少數族裔，而外國人也被認知為少數族裔，因此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。

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）¹⁵之規定，成立於二〇〇一年九月一日，是隸屬於勞工部（Ministry of Labour）的獨立機構，取代一九九一年設立的《外國人監察使》（The Ombudsman for Aliens），而少數族裔監察使辦公室在二〇〇二年正式運作。

少數族裔監察使的職責主要有下列幾項：1.促進芬蘭社會良好的族群關係；2.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、作成建議或者立法提議；3.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；4.接續執行以前外國監察使之任務：根據現行《外國人法》（Act on Foreigners），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）¹⁶的案件之決定有權參與聽證，確保這些移民者的地位和權利受到保障。¹⁷

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，但是辦公幕僚由勞工部雇用，二〇〇三年幕僚人數包括 1 位有人類學背景的資深幕僚，1 位秘書長、1 位職員、2 位資深官員，負責提供民眾服務、訓練、資訊宣傳、準

¹⁵ 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）。

¹⁶ 截至 2005.4.20 的統計，芬蘭境內的外國人有 108,346 人。引自 Statistics Finland, <http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto_en.html>(2005/8/19)

¹⁷ “Institutional profile of the Ombudsman for Minorities Finland,” p.1, <http://europa.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisln/mslegln/fi_ombuds_en.pdf>(2003/12/20)；Ombudsman for Minorities, <<http://www.mol.fi/vahemmistovaltuutettu/ombudsmaneng.htm>>(2004/7/18)

備有關政策方針和立法提議的聲明給少數族裔監察使參考。¹⁸

少數族裔監察使獨立行使權力，其權力主要是對政府教育、建議和忠告、立法提議，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。另外，少數族裔監察使也可以對於國會監察使受理有關歧視的案件表達意見。

依據《少數族裔監察使命令》(Decree on the Ombudsman for Minorities 687/2001) 第六條之規定，少數族裔監察使每年必須向勞工部提交年度報告。

再者，為了協助少數族裔監察使，依據《少數族裔監察使命令》第五條之規定，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）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，而委員會可以任務分組，並聘請專家協助少數族裔監察使履行其職責。¹⁹

(二) 平等監察使

「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。因為在職場上可以增加女性財政的自主性，所以芬蘭女性外出工作、創業的情形非常普遍。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促進男女平等，特別是關注和促進女性在職場上的地位，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。該法規定，原則上女性在政府委員會、顧問理事會、工作團體、市政機構（但是不適用於市議會）的最低比例配額，不得少

¹⁸ Mikko Puumalainen, *Report for the First Year of Operations Office the Ombudsman for Minorities 2002* (Helsinki:Office of the Ombudsman for Minorities, 2003),p.4: "Institutional profile of the Ombudsman for Minorities Finland," p.2,<http://europa.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisl/mslegln/fi_ombuds_en.pdf> (2003/12/20)

¹⁹ "Institutional profile of the Ombudsman for Minorities Finland,"pp.2-5.

於 40%。²⁰該法在一九八七年制訂，一九九五年三月一日修訂，它包含所有社會生活的領域，尤其是關於男女平等，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，以及該法不適用對於男性的強制徵兵和任何有關宗教的事務。

芬蘭的平等事務屬於「社會事務暨健康部」(Ministry of Social Affairs and Health)的工作範圍，但實際執行則由下列四個權力機構負責：1.平等監察使：負責監督《男女平等法》的執行；2.性別平等小組(The Gender Equality Unit)：研擬政府的性別平等政策，以及協調有關歐盟、聯合國、歐洲議會、和北歐部長會議的國際議題；3.平等理事會(The Council for Equality)：是在國家行政中隸屬於「社會事務暨健康部」，具有顧問性質的常設機構，成立於一九七三年，有 13 位成員，任期 3 年，由國務院選任；4.平等委員會(The Equality Boards)：在一九八七年設置，也是隸屬於「社會事務暨健康部」的一個獨立行政單位，主要的工作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事務和職場生活的意見。平等委員會有 1 位主席(chairperson)和 4 位委員(member)，每個人各有 1 位副手(duty member)，任期 3 年。²¹

平等監察使成立於一九八七年，是隸屬於「社會事務暨健康部」的獨立單位。平等監察使 1 位，是平等監察使辦公室的首長；另外辦公室幕僚人員，以二〇〇四年為例，包括秘書 1 位、副執行長 1 位、秘書 3 位、資深官員 3 位、資訊人員 1 位，共計 8 位。

而平等監察使的職責主要有四項：1.監督《男女平等法》之執行，特別是禁止歧視和歧視性的求職工作廣告、以及其他公告；2.透過立法提議、忠告、建議，達到《男女平等法》的立法宗旨；3.提供有關《男女平等法》和適用的相關資訊；4.在不同的社會部門，監督男女平等的履行。

平等監察使的主要權力，是對於適用男女平等法的案件作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

²⁰ 參見芬蘭《兩性平等法》。Ministry of Social Affairs and Health, <<http://www.stm.fi/Resource.phx/tasa-arvo/english/authorities/legislation/actonequality.htm>>(2005/4/13)

²¹ Ministry of Social Affairs and Health, <<http://www.stm.fi/Resource.phx/tasa-arvo/english/authorities/legislation/actonequality.htm>>(2005/4/13)

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。

平等監察使每年處理大約 150-200 件被要求說明的案件，這些案件有一半和職場有關，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，在經濟不景氣時期，則和職場工作有關，而且通常是免職的案件，特別是懷孕婦女或離開工作照顧小孩之婦女要回到工作職場者，主張她們應有的工作權利。²²

（三）資料保護監察使

芬蘭《新憲法》保障每個公民私人生活、名譽和家庭尊嚴，透過《個人資料法》（The Person Data Act）²³的立法去增進個人控制和使用資料的機會。

芬蘭《新憲法》第十條隱私權之規定：

每個人的私人生活、榮譽與家庭的神聖性均應獲得保障。有關個人資料的進一步規定，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。

家庭的神聖性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。

芬蘭《新憲法》第十二條第二項「接受資訊」之規定：

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。

資料保護監察使辦公室是隸屬於司法部（Ministry of Justice）的獨立機構，有一位資料保護監察使，由國務會議任命，任期 5 年，另外有 1 個副監察使和

²² Ministry of Social Affairs and Health, <
<http://www.stm.fi/Resource.phx/tasa-arvo/english/authorities/ombudsman/tasks.htm>> (2005/4/13)

²³ 1999.6.1 年制訂的《個人資料法》取代 1988 年制訂的《資料檔案法》（The Data File Act）。

助理監察使，是資料保護監察使辦公室的執行長，二〇〇四年總計辦公室成員（含幕僚）有 18 位。

資料保護監察使的職責包括：1.監督個人資料處理；2.關於接近和修改個人資料案件之解決；3.資料保護巡察、對資料管理人的指導和忠告；4.處理相關國際事務；5.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。

資料保護監察使的職權包括以下幾項：1.除了一般監督，資料保護監察使在被要求下，提供資料管理人和資料對象的指導和忠告，以及作成有關立法提議之決定；有關個人資料確認的權利和修正之執行，資料保護監察使的決定可以拘束和限制上訴；2.和政府機關、檢察官、法院進行商議與提出聲明。資料保護監察使對於有關個人資料處理的權利和自由保護的立法草案以及行政改革事項（影響個人資料處理的組織改革），必須參與聽證。政府檢察官對於有關違反《個人資料法》的案件在起訴之前，也必須先和資料保護監察使進行商議。法院也必須提供資料保護監察使有機會對於違反《個人資料法》的案件提出意見；3.另外，資料保護監察使也有巡察權，巡察的目的是協助相關機關和人員遵守資料處理之法律，指導資料管理人，達到增進作業標準和事先預防的作用。

24

資料保護監察使行使的權力包括以下幾項：1.監督和控制個人資料處理程序和提供相關建議；2.運用其權力在有關執行個人資料運用和修正的權利方面，他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；3.為了確保所有有關個人的資料處理能遵守法律規定，資料保護監察使和辦公室提供指導和忠告。

另外，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)，成員包含主席 1 位，副主席 1 位和委員 5 位，由國務院選任，任期 3 年，他們被要求必須熟悉註冊實務。有關《個人資料保護法》規定的活動範圍，資料保護委員會負責處理和作成決定。如被資料保護監察使要求下，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

²⁴ The Data Protection Ombudsman, <<http://www.tietosuoja.fi/27302.htm>>(2005/4/13)

限)。資料保護委員會處理的是履行《個人資料法》的重要原則，監督立法的發展需要，以及有關個人資料處理和立法草案的議題。其運作原則有四：1.履行法律上所賦予資料保護監察使的義務；2.和資料對象與資料管理人和機關，以及其他有關機構合作，目的在事先預防侵犯個人隱私權；3.促進良好資料處理程序的發展；4.協助和支持資料保護制度的發展，並保障個人隱私權。

(四) 消費者監察使²⁵

消費者監察使和芬蘭消費者公署（The Consumer Agency）的職責，主要是保護和促進消費者在社會上的地位，換言之，是爲了促進消費者權益，確保消費者在經濟、健康和法律上的地位，以及執行消費者政策。這是一個廣泛和複雜的任務，爲了達成上述目標，消費者公署與政府機關、組織和廠商間維持一個良好的互動和合作關係。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定的水準；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的政策之形成，而且他們也參與各種工作小組、委員會和各種相關計畫。

消費者公署是隸屬於「貿易暨工業部」（Ministry of Trade and Industry）的獨立機構，而消費者監察使也是消費者公署的首長，另外還有一位副首長兼副消費者監察使。消費者公署分爲四個部門，包括安全部門、消費者法律部門、資訊部門和服務部門，分別負責不同業務。消費者監察公署幕僚人數非常多，在二〇〇三年底止，共有 93 位職員，其中有 81 位是常任職員，另外 12 位是約僱人員，包括 73 位女性和 20 位男性。²⁶

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.消費者教育和提供消費者和企業有關商品的資訊；6.到學校進行消費者教育；7.監督和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）

²⁵ Finnish Consumer Agency & Ombudsman, <http://www.kuluttajavirasto.fi/user_nf/default.asp?id=16574&site=36&tmf=7420&root_id=7420&mode=readdoc>(2005/4/18)；Marita Wilska, 2004, *Consumer Agency, annual report 2003*, Helsinki: Consumer Agency & Consumer Ombudsman .

²⁶ Marita Wilska, 2004, pp.4-5.

提供免費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。²⁷

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)、《市場價格命令》(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：對不同案件作成建議、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 (Market Court)、提出報告給政府檢察官，以及關於市場和某些部門的行銷方法。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裁決，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。

消費者監察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，和 1 位秘書，委員會在二 0 0 三年共開會 4 次。²⁸

另外，在貿易暨工業部也成立一個「消費者陳訴委員會」，這是一個獨立超然的專家機構，基於平衡的立場，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論作出建議；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作陳述；同時，委員會也監督「市政消費者顧問」(Municipal Consumer Advisers)。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，也是和消費者有關的行政機構。²⁹

²⁷ Marita Wilska,2004,p4.

²⁸ Marita Wilska,2004,pp.4-5.

²⁹ Consumer Complaint Board, <
<http://www.kuluttajavalituslautakunta.fi/en/index.html>>(2005/4/18)

（五）破產監察使

芬蘭關於破產財產監督的法律規定，幾乎都編纂在一九九五年三月一日施行的《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。同時破產監察使辦公室也依據該法設置。

破產監察使辦公室是隸屬於司法部的獨立權力機構，首長是破產監察使（1位），辦公室雇員和職員的工作由破產監察使所指派，但是破產監察使具有經濟和組織的本質，司法部門對於監察使的活動不能給予任何命令和訓令。根據《破產財產管理監督法》，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以一般的法律監督為對象，因此他在行為時必是保持客觀中立，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。³⁰

破產監察使的職權內容，就一般職權來說，主要有下列三項：1.當發現破產財產管理不適當時，他可以「通知」管理人、保管人或債權人，提出他的觀點；2.假如管理人或保管人疏忽自己的義務，破產監察使有權求助於法院，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，破產監察使有權作成一個和債權人在法院會面的決定。另外，就其他職權內容來說，破產監察使有下列職權：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。也可以得到一個他需要的資訊，包括主動、被要求、巡察取得，而管理人或保管人必須提交給破產監察使；再者，他也可以從管理人或相關銀行或稅務機關得到相關資訊；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或幾個審計員審計破產財產的管理、帳目和變動；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、稅務機關以及其他機關。當然，他也有權將機密資訊給予一些需要資訊去保護他的利益、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作成的決定違反財產管理的法律或適當程序的話，他可以作

³⁰ The Bankruptcy Ombudsman, <<http://www.konkurssi.siamies.fi.htm>>(2004/7/17)

成一個處分行爲；6.雖然破產監察使對於賣破產財產的價格、時間、買賣者的事務，沒有義務表達意見，但是，假如財產在最好的有利條件下已經被出售之後，他可以對此問題表達立場。³¹

不過破產監察使沒有下列權力：1.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，作成破產的決定亦同；2.法院或破產行政部門對於破產財產的一些行爲非法或適當管理行爲，不受破產監察使的決定所拘束；3.破產監察使不能命令管理人或保管人，給予一個明確的指示，也不能和債權人會面。

對於破產管理的案件，破產監察使可以行使下列權力：1.對於有關破產財產管理，監察使有義務給予忠告和教育。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、官員和其他政黨，爲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觀點，都可以求助破產監察使；破產監察使也有義務監督公司重整程序，但僅限於必要的範圍內；2.當破產監察使發現有關非法或濫權情事，他可以「通知」（inform）管理人、保管人或債權人。在很多案件中，「通知」的性質已足夠去糾正錯誤的行爲。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；3.破產監察使也可以求助法院和要求有非法行爲的管理人或保管人履行他們的義務；4.爲了糾正他發現的錯誤，破產監察使和「破產事務顧問委員會」（Advisory Board for Bankruptcy Affairs）都有權提出立法提議和其他活動建議；5.另外，假如破產監察使發現有非法、濫權或其他情事，他必須作成一個必要的行爲，要求懲罰。³²

此外，有一個協助監察使履行義務的「破產事務顧問委員會」，其主要工作是對於適當執行破產財產管理的指導。

³¹ The Bankruptcy Ombudsman, <<http://www.konkurssiasiamies.fi.htm>>(2004/7/17)

³² The Bankruptcy Ombudsman, <<http://www.konkurssiasiamies.fi.htm>>(2004/7/17)

表 5-2 芬蘭「政府監察專員」一覽表

名稱	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
隸屬	勞工部	社會事務暨健康部	司法部	貿易暨工業部	司法部
辦公室名稱	少數族裔監察使辦公室	平等監察使辦公室	資料保護監察使辦公室	消費者公署	破產監察使辦公室
監察使人數	1 正	1 正	1 正 1 副 1 助理監察使	1 正 1 副	1 正
幕僚人數	5 人(2003 年)	9 人(2004 年)	18 人(2004 年)	93 人(2004 年)	-
職責	<ol style="list-style-type: none"> 1. 促進芬蘭社會良好的族群關係。 2. 維護少數民族的自尊心和地位，並且保障外國人和少數族裔的權利。 3. 與公共部門和組織密切發展合作關係，防止種族歧視。 4. 聽取被收容所收容者和被取消國籍者的意見。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 監督《男女平等法》之執行，特別是禁止歧視和歧視性的求職工作廣告、以及其他公告。 2. 透過立法提議、忠告、建議，達到《男女平等法》的立法宗旨。 3. 提供有關平等法和適用的相關資訊。 4. 在不同的社會部門，監督男女平等的履行。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 監督個人資料處理。 2. 關於接近和修改個人資料案件之解決。 3. 資料保護巡察、對資料管理人的指導和忠告。 4. 處理相關國際事務。 5. 在立法草案和行政改革上，與政府機關進行商議。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 確保消費者的經濟、健康和法律地位。 2. 執行消費者政策。 3. 監督有關消費者權利立法的遵守。 	監督破產財產之管理
權力	忠告 建議 教育 立法提議	忠告 建議 指導 提出聲明 立法提議	忠告 建議 指導 提出聲明 提出意見 立法提議	忠告 建議 指導 表達立場 提出聲明 提出意見 進行磋商 處以禁止令 有條件罰金 立法提議	忠告 教育 提出觀點 表達立場 提出意見 通知 要求懲罰 作成處分 立法提議
相關單位	少數族裔事務顧問委員會	<ol style="list-style-type: none"> 1. 平等理事會 2. 平等委員會 3. 平等小組 	資料保護委員會	<ol style="list-style-type: none"> 1. 消費者事務顧問理事會 2. 消費者陳訴委員會 3. 國家消費者研究中心 	破產事務顧問委員會
法令依據	《少數族裔監察使法》	《男女平等法》	《個人資料法》	《消費者保護法》	《破產財產管理機構監督法》

筆者整理製表

特別一提，在芬蘭，除了公部門中有「國會監察使」和上述五種官方性質的「政府監察專員」之外，還有一種民間（私人性質）的特殊監察使—「兒童監察使」（Children's Ombudsman），從事有關兒童權利的保護工作，重點在法律的協助和問題的諮商。

芬蘭兒童監察使辦公室在一九八一年十一月二十日由一個非政府組織（NGOs）「兒童福利聯盟」的支持下成立，目前辦公室的成員有 9 人，包括兒童監察使 1 人、秘書 1 人、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）和地區服務人員，平常也都和兒童監察使保持密切的聯繫。

兒童監察使的任務主要有以下幾項：（一）影響國家和省層級的政策發展。（二）直接和司法部長、社會事務暨健康部長，以及國會溝通聯繫。（三）影響地方和社區層級的政策發展；（四）有關兒童的資料收集；（五）每五年提出「兒童報告」；（六）監督有關兒童的法律和政策的影響；（七）監督兒童權利條款的履行；（八）兒童個案的調查；（九）教育和提升對兒童權的認知；（十）對兒童專業者和其他相關團體進行兒童權的訓練。最近幾年兒童監察使的主要關注課題包括：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。

兒童監察使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。³³

從芬蘭兒童監察使以及瑞典媒體監察使的例子來看，有些私部門設立的監察使，其任務橫跨公、私領域。

³³ European Network of Ombudsman for Children,
<<http://www2.ombudsnet.org/Ombudsmen/Finland/finland.htm>>(2005/8/22)

四、小結

芬蘭對於行政權的監督與制衡，內部監控是由隸屬行政部門的司法總監和政府監察專員負責，這種制度設計在全世界非常特殊，而外部監控是由隸屬立法部門的國會監察使負責，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。

司法總監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所召開的會議，也有權對立法草案提出意見，達到影響政策決定的目的。此外，他擁有很大的職權，監督的對象上至總統、部長，下至地方行政機關人員，最特別的，律師協會也是他監督的對象；再者，雖然擁有起訴、彈劾建議權，但是實際上，對於案件的處分，仍以提出聲明或命令、建議，以及評論等輕微方式為主，卻能發揮不錯的成效，這和長期來建立的獨立性、專業性和公正性的形象，享有崇高的社會清譽有關，故受到政府、國會和人民之尊崇。另一方面，他和國會監察使進行責任分工，受理並調查人民陳訴案，藉以保障人民基本權利，並達到行政監督之效果。

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，而芬蘭近年來依據《憲法》和相關專業法律之規定，也分別設置了五個「政府監察專員」，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。而各個政府監察專員幾乎都有一個顧問性質的委員會或其他相關機構，協助或配合其履行職務，更可強化政府監察專使的功能。另外，政府監察專員對於政府機關、民眾或相關人員、團體，提出忠告、建議、指導、提供意見等方式，也達到不錯的成效；而且也都受理民眾的陳訴案件，協助民眾解決問題，並可減輕國會監察使受理案件的負擔。

總之，芬蘭司法總監和政府監察專員的最大特色，是從監督政府施政和保障人民權益作為出發點，對於政府官員違法失職行為具有預防和過濾的效果，是政府內部有效的監控和自律機制，可減少外部監控和他律的機會，這種特殊的政府內部監督體系，也是芬蘭政治清明的重要因素之一。

第二節 芬蘭監察使制度之淵源及變遷

一、制度淵源

一八〇九年之後的百餘年，俄羅斯統治下的芬蘭大公國之《憲法》，³⁴是施行於一七七二年至一七八九年間的瑞典《舊憲法》。《舊憲法》並無國會監察使制度，但芬蘭一八〇九年設公訴人（Prokurator）公署，主要職責與舊法中的司法總監相同。公訴人由沙皇任命，經芬蘭總督同意。首要任務是擔任政府的律師，出席上議院。與瑞典制度相同，公訴人也是最高檢察長，負責監督行政、法院及檢視國家法規。³⁵

西方監察使制度淵源於瑞典的國會監察使制度，而「司法總監」（Justitiekansler）是「國會監察使」的原型。

瑞典王國勢力於十二世紀中期入侵芬蘭並統治大約 650 年之久（西元一一五五～一八〇九年），故深受瑞典文物典章及風俗習慣之影響，並接受瑞典傳入的基督教路得教派的信仰，尤其是監察使制度也仿效瑞典的制度而來。瑞典國王查理十二世（Charles XII）在一七〇九年對俄羅斯的戰爭中遭到戰敗，他逃到土耳其，自我放逐多年，實際上是被土耳其王軟禁。但是國王長期缺位，使得瑞典國內秩序大亂，因此爲了恢復秩序，一七一三年瑞典王在土耳其策封「皇家最高監察使」（His Majesty's Superem Ombudsman）官署，代表國王確保法令之遵守，以及政府官員盡忠職守。查理十二世在一七一八年逝世，之後國家改由王侯統治，一七一九年瑞典《新憲法》將「皇家最高監察使」改名爲「司法總監」，迄今仍沿用此官名，司法總監是皇家法律顧問，負責監督國會立法、法院及行政機關。之後擴張其職權及於保護人民免於暴政和壓迫，特別是法官及政府官員的違法行爲。司法總監同時也是首席檢察官，監督獄政，及整個司法領域。³⁶之後國王與議會爭權，國王暫時失權，司法總監在一七六六年至一七

³⁴ D.G. Kirby, *Finland in the Twentieth Century*(Minneapolis:University of Minnesota Press,1979), p.1; Jorma S. Aalto, "Finland", in Gerald E.Caiden ed., *International Handbook of the Ombudsman:Country Surveys*,(vol.2)(Westport,Conn.:Greenwood Press, 1983),pp.93-103

³⁵ 黃越欽，《各國監察制度之比較研究》(台北：自版，1998)，頁 14-16；另請參見梁 琨，1995，頁 71-74。

³⁶ 黃越欽，1998，頁 9-10。

七二年之間，一度不由國王任命，而是由王侯派任，司法總監效命的對象變成等級議會，因此一七六六年至一七七二年期間的司法總監，可視為一八〇九年瑞典所設立的國會監察使的前身。一七七二年通過的《政府組織法》，司法總監才再度成為國王和樞密院成員之一，並獲得類似司法部長的地位，一直至今，司法總監都由政府所任命。

一八〇九年瑞典敗於俄羅斯之手，芬蘭淪為俄羅斯統治下的一個自治大公國（Grand Duchy），同年制定在新的憲法中，國家政體由君主專制改為君主立憲，並承襲《舊憲法》中的重要部分，確立國家權力由國王和等級議會分別掌握的分權原則，以防止以往其中一方專權的情形。其中以國王和樞密院之名行事的是司法總監，國會為了制衡行政權，也設置一位由國會自行任命，以司法總監的職權為藍本的監察使，代表議會的國會監察使因此產生，監督所有瑞典行政官員和法官，因此司法總監可說是國會監察使的前身。³⁷

芬蘭東與俄羅斯接壤，西邊與瑞典和挪威交界。因地緣的關係長期處於大國的威脅之下，因此芬蘭在歷史上曾歷經瑞典和俄國兩個大國的統治，在一八〇九年的前六百年由瑞典統治，一八〇九年後被割讓給俄國，由沙皇統治，成為俄國重要的自治領地，³⁸一九一七年，俄國爆發二月革命與十月革命，芬蘭才在當年十二月六日趁機宣布獨立。也因為芬蘭過去因為曾長期受瑞典統治的關係，在政治制度方面受到瑞典的影響很深，因此在獨立後不久，於一九一九年七月十七日仿效瑞典國會監察使制度，在《憲法》中設立國會監察使一職，並於一九二〇年正式實施。

芬蘭在十八世紀瑞典統治時期就有司法總監之設置，至今仍繼續存在並運作。一八〇九年俄羅斯併吞芬蘭成立自治大公國，其法律體系大致繼續遵循瑞典統治時期的《憲法》條款和其他法律，但是沙皇將之改名為「檢察長」

（Procurator），並由沙皇直接任命，經芬蘭總督（Governor-General）同意，被賦予更大權力，是全國所有檢察官的首長，甚至可以監督當時芬蘭最高權威——總督，而且檢察長在帝俄時期捍衛芬蘭本國《憲法》和法律不被輕易篡改，留

³⁷ 趙榮耀、洪國興，1999，頁 57-58；監察院國際事務小組編譯，《瑞典國會監察使》（台北：監察院，2000b），頁 15-18；Bengt Wieslander 著，程浩譯，《瑞典的議會監察專員》（北京：清華大學，2001），頁 3-6。

³⁸ D.G. Kirby, 1979, p.1.

給人民「法律捍衛者」的印象與良好聲譽。故一九一七年芬蘭宣佈獨立後，在一九一九年頒佈新的《憲法》實施民主政治迄今，而檢察長一職在《憲法》中仍然被保留下來，並恢復司法總監之名。³⁹雖然十九世紀中葉，芬蘭已有許多提案希望仿效瑞典設立國會監察使制度，但是因為沙皇不願見到在芬蘭有沙皇以外的權威來源所設立的監察官員，而屢遭否決，可見芬蘭在帝俄統治時期在政治上失去自主權。一九一七年三月大革命後，俄國臨時政府解除沙皇任命的檢察長，改任命芬蘭愛國者 P. E. Svinhufvud of Qvalstad（後來成為芬蘭共和國總統），當一九一七年十二月芬蘭宣布獨立時，檢察長也改名為司法總監，副檢察長也改名為副司法總監。到了一九一八年六月六日君主立憲草案提出時，首度納入國會監察使制度，一九一九年芬蘭《憲法》通過，其中第四十九條規定國會監察使的地位和功能，而且幾乎完全承襲瑞典的制度。⁴⁰

二、制度變遷

（一）芬蘭監察使制度之歷史發展

芬蘭在一九一九年《憲法》設置的國會監察使一職，一九二〇年制度開始實施，在實施的前幾年，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司法總監重疊，再加上第一任國會監察使 Erik Alopeaus，同時還擔任國會議員（一九一九年十二月十九日選任，一九二〇年二月七日開始就任），因此他的工作如同是兼職的性質，而且任期僅一年，故實際上國會監察使是默默無聞的，在政治上和社會上並沒有什麼聲望可言，甚至 Erik Alopeaus 在向國會提出的年度報告中，還建議廢除國會監察使制度；到了一九二八年的《新國會法》才排除議員得擔任國會監察使的規定。⁴¹

³⁹ 趙榮耀、洪國興，1999，頁 60-61；監察院國際事務小組編譯，2000b，頁 99-100。

⁴⁰ Gerald E. Caiden, 1983, p.93；黃越欽，1998，頁 14-16；梁琨，1995，頁 71-74、125-127。

⁴¹ Mikael Hidén, 1973, pp.32、36。另外，芬蘭有《國會法》的原因，是因為國會法案是針對國會內部的組織運作作細緻的規定，通常這些規定在其他國家是載於低於憲法位階的法律。其次，芬蘭《憲法》之中包含例外規定法的體系。詳言之，芬蘭在俄羅斯統治下仍保留制訂於瑞典統治時期的自治憲法，並擁有獨立的立法機構，為因應新的政治情勢遂發展出例外的體系，透過例外法可以適應時代要求，而不更動原有的瑞典《憲法》。1919 年的《憲法》沿用此一例外法體系，當立法者欲訂定一明顯與憲法相衝突的法案時，可以援用例外法體系以避開繁複的

而在一九三二年和一九三三年，司法總監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。⁴²

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，因此一九三三年四月十日後改為 3 年一任，任期和國會議員一致。到了一九五〇年代，國會議員任期改為 4 年，監察使任期則在一九五七年四月二十六日也跟著改為 4 年一任。⁴³同年，女性開始有擔任監察使的資格。

隨著國會監察使和司法總監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，監察使辦公室經費的增加，與監察使獨立性的增強，職權更能發揮成效，使其地位也越來越崇高。故基於實際需要，芬蘭國會於一九六九年向政府提出一個決議，要求修改《憲法》第四十九條，增加一位國會監察使，但是一九七〇年四月政府委員會提出的報告僅增加 1 名助理國會監察使（assistant ombudsman），並於一九七一年一月十五日通過《憲法》修正案第四十九條，增加 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，一九七二年首位副國會監察使正式就職。⁴⁴爾後芬蘭又設有候補副國會監察使制度，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（alternate deputy ombudsman），職務會受到影響，而且為了因應從一九九〇年代起陳訴案的大量增加，因此在一九九七年增設第二位副監察使，並於一九九八年九月正式執行任務後，就廢除了候補制度（表 5-3）。⁴⁵

修憲程序。參見劉致賢，《穩定半總統體系在府會關係轉變下的運作—以芬蘭與法國為例》，國立台灣大學政治研究所碩士論文，2001，頁 38。

⁴² Ilkka Rautio ed., *Parliamentary Ombudsman of Finland 80 Years* (Helsinki: Parliamentary Ombudsman of Finland, 2000), p.10.

⁴³ Mikael Hidén, 1973, pp.32、33.

⁴⁴ Mikael Hidén, 1973, pp.34、39; Gerald E. Caiden, 1983, pp.93-94.

⁴⁵ *Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997(English Summary)*(Helsinki: Office of Parliamentary Ombudsman, 1998), pp.44-45.

表 5-3 芬蘭國會監察使制度之發展與演變過程

年 度	內 容
1919 年	1919 年《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. 第一位監察使就任
1928 年	1928 年《新國會法》中規定，排除國會議員擔任監察使的資格
1933 年	1. 監察使的任期由 1 年改為 3 年 2. 《司法總監與國會監察使職權劃分法》劃分出司法總監與監察使的職權範圍
1957 年	1. 監察使任期由 3 年改為 4 年 2. 女性開始有資格擔任監察使
1971 年	《憲法》第 49 條規定，增加一位副（助理）監察使
1972 年	首位副監察使就職
1988 年	第一位女性當選副監察使
1990 年	《司法總監與國會監察使職權劃分法》再度劃分司法總監與監察使的職權範圍，使兩者的職權範圍更明確
1997 年	增設第二位副監察使
1998 年	廢除候補監察使制度
2000 年	2000 年《新憲法》明訂監察使的的資格、任命程序、任期、責任、義務、監督對象、對監察使的制衡---等。
2002 年	1. 制訂《國會監察使法》，詳定監察使的職權行使、調查程序、利益迴避、報酬、責任分工、提出報告---等。 2. 第一位女性當選正監察使

筆者整理製表

（二）二 0 0 0 年新憲法之變革

1. 憲政改革之背景

依據瑞—芬傳統，在憲法上分離成兩個主要結構：一是《憲法》，君王政體統治和行政。二是《國會法》，立法統治。故所謂的芬蘭《憲法》是由四個部分組成，亦即：一九一九年六月十七日制訂的《芬蘭憲法性法律》、一九二八年一月十三日制訂的《國會法》、一九二二年十一月二十五日制訂的《彈劾法院法》、一九二二年十一月二十五日制訂的《國會對國務會議委員、司法總監及國會監察使官方行為合法性監督權利法》（簡稱《閣員責任法》，Ministerial Responsibility

Act)。

芬蘭於一九一七年脫離俄國獨立，並於一九一九年制訂《憲法》，該《憲法》規定總統與國會共享立法權，與國務會議共享行政權，並擁有廣泛國防和外交權。一九一九年芬蘭《憲法》中結合了原則綱領式及彈性的規範，國家制度和運作維持了相當穩定的八十年，該規範架構提供解決國家危機，並兼顧在政治事務延續性的功能。當然這種政體的穩定性，需要國會和總統將基本的權力焦點置於不同的層面，藉以避免競爭和衝突。但是從一九八〇年代開始，尤其是總統 Mauno Koivisto 就任期間（1982-1994），⁴⁶由於受到新一代國會議員自主性的升高、國會次級系統的強化及對強勢總統的反感等因素影響，改革壓力不斷湧現，⁴⁷因此芬蘭憲法性法律在一九八〇年八月十五日和一九八七年六月二十六日，就已經進行局部性的改革，但是仍然無法促使國會對國家的權力作大幅度的調整。但是這種憲法的彈性和穩定的政治局勢，到了一九九〇年代後產生了相當程度的轉變，⁴⁸一九九一年冬天，蘇聯瓦解，由繼起的俄羅斯與獨立國協取而代之，冷戰時代宣告結束。原先在蘇聯、東歐集團和歐美資本主義國家之間扮演緩衝角色的芬蘭，也面臨著嚴重的衝擊。因此為了因應「蘇東波」的巨變，以及芬蘭加入歐盟（European Union）的新情勢，從一九九〇年代初，芬蘭就開始蘊釀制定一部統整上述四部憲法性法律的《新憲法》。⁴⁹故不論針對總統選舉方式或總統職權範圍和行使，都有強大要求改革的聲浪。

所以一九九一年修憲的目的即在平衡總統與總理間的權力，並釐清國會、內閣和總統之間的關係，而一九九一年修憲後，芬蘭總統改為直選產生，符合時代的趨勢，而總統解散國會權限也為之削減，總統不再擁有對國會無限制的

⁴⁶ 有關 Mauno Koivisto 總統就任期間，芬蘭國內外政經情勢，請參見 Mauno Koivisto 著，楊宇光、陳寅章、楊炯譯，《歷史的見證—芬蘭總統科伊維斯托回憶錄（1982-1994）》（上海：譯文出版社，2000）。

⁴⁷ Jaakko Nousiainen, "From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland," *Scandinavian Political Studies*, Vol. 24, No. 2 (2001), pp. 95-109. 轉引自江佩穎，〈芬蘭憲政改革對台灣憲改的啟示〉，《國家政策季刊》，第 4 卷第 2 期（2005），行政院研究發展考核委員會，頁 153。

⁴⁸ Juha Pöyhönen ed., *An Introduction to Finnish Law* (Helsinki: Finnish Lawyer' Publishing, 1993), p. 31; Jaakko Nousiainen, "The Finnish System of Government: From a Mixed Constitution to Parliamentarism," Ministry of Justice (Finland), <<http://www.om.fi/3415.htm>> (2005/9/30); 劉致賢，2001，頁 63-64。

⁴⁹ 周陽山，〈芬蘭新憲法與憲政體制之變遷—兼論芬蘭監察使制度〉，《立法院院聞》，第 33 卷第 6 期（2005），頁 26-27。

解散權，對於政府組成的過程，必須徵詢國會中各黨派的意見。此外，一九九〇年代，國會要求政府繼續準備憲法改革，對國會、政府和總統作最佳的權力平衡，在國會的強力要求下，迫使政府必須實現憲政改革，最後在一九九四年政府提出了全部《憲法》修正案，宣布權力分立的問題由憲法解決。在國家領導者的部分，一九九四年總統選舉由間接選舉方式（選舉人團選出）改為公民直接選舉，不但強化了總統由選民所賦予的正當性（legitimacy）基礎，而這種人民的直接委託（mandate）方式，也降低了政黨作為中介者的重要性，並影響原有的政治結構。總統的競選活動更貼近人民的需求，而逐漸卸除了大部分的原有傳統—「總統神秘性和莊嚴王朝」（mysticism and dynastic gravitas of presidency），總統遂成爲一種爲民服務的公眾角色。

芬蘭首次由公民直選產生的總統 Martti Ahtisari（1994-2000）扮演一九九九年芬蘭憲政改革的關鍵性角色，而且外交政策也深深地影響芬蘭憲政改革的思考。首先，在參與歐洲集體事務的議題上，總統 Martti Ahtisari 和國會對於是否加入歐盟，以及由總統或總理擔任芬蘭歐洲高峰會代表的議題上，公開出現嚴重意見相左的「府會衝突」局面，⁵⁰成爲憲改的導火線之一。

再加上一九九〇年代，蘇聯瓦解，芬蘭的外在威脅暫時獲得抒解，國家安全政策和外交政策的制訂不若以往急迫，而且肩負太多權力的總統，有可能產生民粹化或個人領導風格過重的趨向，使民主政治的多元特質無法彰顯，因此「權力重分配」成爲二〇〇〇年憲政改革的緣起，然而這個問題無法藉由政治途徑得到解決，故只能依賴《憲法》的修正。

在歷經憲政討論 30 年，一個由國會組成的「憲法委員會」在 17 個月內提出報告，此一報告是以政府在一九九八年提交給國會的憲法法案作為基礎。一九九九年的新國會在經過多次討論辯論後，幾乎無異議的以 175 票比 2 票通過《新憲法》，並在該年六月四日由芬蘭總統簽署，二〇〇〇年三月一日正式實施。

在憲改的過程中，持反對意見的政黨並沒有大力杯葛法案的制訂，因此無

⁵⁰ Martti Ahtisari 總統強力主張芬蘭應該參加歐盟（E.U.），並認爲外交和安全政策屬於總統職權，所以拒絕批准國會提出的芬蘭在歐洲高峰會的代表爲總理的憲法修正案，隨後爭取到由總統出席歐洲高峰會及參與國家外交政策所有準備階段的權力。但此舉引起國會相當大的反彈，反對參與歐盟的政黨掀起一波憲政上的改革。此次爭議凸顯了總統和總理之權責限劃分有進一步釐清的必要。引自江佩穎，2005，頁 155。

嚴重的政黨衝突。總而言之，一九九九年憲政改革的基本目標主要有三：(1) 憲法性法律經整合而完成憲法法典化，亦即整合成一部芬蘭《新憲法》；(2) 憲法規範架構之統整與現代化和各國一樣；(3) 對現有權力分立安排的重整與修正。《新憲法》大幅度刪減總統權力，將原先一九一九年芬蘭《憲法》中總統支配地位的原則，作大幅度的修改。雖然總統由公民直選產生但任期以連任一次為限，其正式權力大幅縮減，原先指派總理人選之責任改交國會推選，換言之，改為由國會掌握總理任命的實權。在過去三十多年，穩定且具有廣泛支持的內閣，在修憲之後，強勢的總統權威不再，芬蘭國會及由國會產生之內閣與總理，成為權力的重心。⁵¹

2. 二〇〇〇年新憲法之特徵

二〇〇〇年三月一日正式實施的這一部整合性《新憲法》，根據周陽山教授的分析，主要包括以下幾個特徵：⁵²

第一、國會成為真正的權力中心，在芬蘭《新憲法》中，第三條中明定「議會制與分權原則」，規定「立法權由國會負責運作，國會也決定國家的財政支出」。此外，對國會職權與程序有十分詳細的規定，大抵均體現議會內閣制的精神，足證權力核心實係國會。

第二、總統的權力已有所縮減（《新憲法》五十八條），總統任期為一任六年，只能連任一次。但是總統仍然可以任命政府與部長，進行特赦，並發布國會非常選舉之命令。此外總統也有權決定歐蘭群島的自治事項（但財政項則不在此列）。另外，總統也可在政府未得到國會充分支持的前提下，解散政府或將某一部長解職。

第三、總統對國會所通過的某一法律，得以「不批准」的方式退回國會討論。但是國會若未經修改，重新通過該法律，則不經總統批准即告生效。但國會若未能再次通過該法律，則該法律即告

⁵¹ 節錄自 Jaakko Nousiainen, "The Finnish System of Government: From a Mixed Constitution to Parliamentarism," Ministry of Justice (Finland), <<http://www.om.fi/3415.htm>> (2005/9/30)。

⁵² 節錄周陽山，2005，頁 26-27。

失效。由此可知，總統雖擁有對國會立法的否決權，但對於同一法律，則以「一次否決」為限。如國會依然堅持通過，則以國會為上。

第四、國會進行議決之程序，法案已由「三讀」簡化為「二讀」，而預算案則簡化為「一讀」，此對國會效率之提升，應有改善之功。

第五、國家審計使改由國會議員之中產生，這意味著國會對預算和財政擁有更大的控制權。原先此一機構係歸財政部掌管，現轉而隸屬於國會，無異讓國會如虎添翼，大幅度的提升財政監督的效能。

第六、總統的外交權⁵³ 仍然十分顯要。《新憲法》第九十三條明定：「芬蘭的外交事務由共和國總統與政府共同領導。」但同條文中也規定「總統決定戰爭與和平事務，需經國會之同意」，足證總統的外交權，是在「國會主權」(Parliamentary Sovereignty) 的原則下運作。換言之，總統並非「虛位元首」，但議會制之下「國會作主」的基本精神，卻已全面浮現。

總而言之，芬蘭在後冷戰時代的憲政制度，依據 Jaakko Nousiainen 的看法，已從半總統制（混合制）修正為議會內閣制，雖然總統仍與政府及國會分享部分的權力，但國會主導決策（包括戰爭與和平事務）的基本精神，卻已充分體現。

表 5-4 芬蘭 1919 年《憲法》關於總統、內閣政府權責的修憲表

修憲日期	憲法條文	修訂後條文內容
1980.8.15.	憲法法案第 20 條第 3 項	凡法律無論其為業經總統批准，或未經其批准而依法仍發生效力者，均應由總統簽署及相關主管部長副署後，即由國務院於芬蘭法律公報公告之。
1987.6.26	憲法法案第 19 條第 2 項	總統對於法律之批准，應於國會提請批准之日起三個月內依照國會所通過之原條文批准之。凡被總統退回之法律案且未經其批准者，視為失效。
1987.6.26.	憲法法案第 19 條第 1 項	該條條文經修憲後廢止

⁵³ 芬蘭的外交政策，在蘇聯瓦解前，以芬蘇雙邊關係為主，《芬蘇友好條約》是芬蘭對外政策的指導綱領，但是在蘇聯瓦解後（一九九〇年之後），則調整為芬蘭與西方國家的多邊關係。有關芬蘭修憲後外交政策之轉變，請參見廖婉瑜，《芬蘭中立政策研究：中立與不結盟》，國立政治大學外交研究所碩士論文，2001。

1991.7.22.	憲法法案第 23 條第 2 項	芬蘭總統得連選連任一次
1991.7.22.	憲法法案第 23(a)條	凡依法登記設立且於國會中至少占一席議員席次之政黨，以及擁有兩萬人以上會員之人民團體依法享有總統選舉權限者，得提名總統候選人。
1991.7.22.	憲法法案第 23(b)條第 1 項	倘僅有一位總統候選人被提名時，則該候選人無須經過選舉程序即告當選。
1991.7.22.	憲法法案第 23(b)條第 2 項	倘同時有數位候選人被提名時，則總統選舉應於一月的第三個星期日舉行。倘候選人獲得半數以上投票數時即告當選。
1991.7.22.	憲法法案第 23(b)條第 3 項	倘未有任何一位候選人獲得第 2 項規定之半數以上投票時，則應於第一次選舉後之第三個星期日舉行第二次選舉。第二次選舉應就第一次大選時得票數最多之兩位候選人選舉之，而由獲得最多票數之候選人當選為總統。倘第二次選舉結果仍不分勝負時，則由抽籤決定之。
1991.7.22.	憲法法案第 23(c)條	倘於總統選舉結束前，有任何一位經正式提名之候選人死亡或受永久性之障礙致不能繼續參選時，應儘速安排舉行新選舉。倘於新選舉期間或選舉結束後尚未就任前，發生前述情形者，亦同。
1991.7.22.	憲法法案第 23(d)條第 2 項	參與總統選舉之事宜應由法律訂定之。有關總統候選人之提名程序及相關事項，亦應以法律規定之。
1991.7.22.	憲法法案第 23(e)條第 1 項	總統應於三月一日就職。
1991.7.22.	憲法法案第 23(e)條第 2 項	倘依本憲法第 23(c)條之規定所選出之總統，則應於該候選人被通知當選為總統之日起第三日就職為總統。
1991.7.22.	憲法法案第 23(e)條第 3 項	總統之任期至次屆總統當選就職之日止。
1991.7.22.	憲法法案第 24 條	總統應於國會宣誓就職，誓辭如下：「余，某某，經芬蘭人民選舉為芬蘭共和國之總統，謹此宣誓於擔任總統期間內必忠誠遵守及維護芬蘭憲法與法律，並善盡職責為芬蘭人民創造幸福及繁榮。」
1991.7.22.	憲法法案第 25 條第 1 項	倘總統不能行使其職權時，應由總理代行之，倘總理不能代行總統之職權時，則依照本憲法第 39 條之規定由被指定代理總理職務之部長代行之。倘總統死亡或遭受永久性之障礙致不能行使職權時，應儘速舉行新總統之選舉。繼任總統就職日期規定於本憲法第 23(e)條第 2 項。
1991.7.22.	憲法法案第 27 條第 2 項	總統得因總理合理之提議，且於諮詢國會議長及國會中其他政黨意見後，在國會開議期間內發布命令解散國會以改選新議員。
1991.7.22.	憲法法案第 36 條第 2 項	總統應於諮詢國會中各政黨之意見後指派才德兼備之芬蘭公民擔任國務院之成員。倘國務院之組成遭遇重大困難時，則應諮詢國會議長及各政黨之意見後召開會議研商之。
1991.7.22.	憲法法案第 36(a)條	國務院應儘速向國會提出施政報告。倘國務院進行重大變革時，亦同。
1991.7.22.	憲法法案第 36(b)條第 1 項	倘國務院或其成員之一不能獲得國會之信任時，總統得接受國務院之總辭或該成員自行辭職。總統亦得依據總理之建議接受國務院成員以其他理由所提出之辭職。
1991.7.22.	憲法法案第 36(b)條第 2 項	倘國務院成員之一當選為總統者，則於其就職為總統之日起視為辭去其國務院成員之職務。倘國務院成員之一當選為總統時，即不得行使本憲法第 25 條第 1 項規定之職權。
1993.12.10.	憲法法案第 33(a)條第 1 項	國會得以國會法案規定之方式，行使對於國家參與國際組織的決定權。
1995.7.17.	憲法法案第 23(d)條第 1 項	該條條文經修憲後廢止
1995.7.17.	憲法法案第 36(c)條	國務院成員於其任內，不得兼任其他公職職務，亦不得作出妨礙其行使職務或有損國務院成員公信力的活動。

資料來源：節錄自劉致賢，《穩定半總統體系在府會關係轉變下的運作—以芬蘭和法國為例》，國立台灣大學政治學研究所碩士論文，2001，頁 60-62。

(三) 新憲法實施後芬蘭監察使制度之改變

一九九五年七月十七日芬蘭通過《憲法》修正，並在一九九五年八月一日實施，監察使的角色有了局部的轉變，他被賦予明確的義務，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。在監察使被授權的義務，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，憲法權改革的目的，就是強調這個角色。⁵⁴二〇〇〇年《新憲法》更進一步強化監察使監督「憲法權」和「人權」的功能。

《新憲法》特別規定監察使的地位、義務和監督以下人員和事項：監察使應該確保法院、公共機構以及公職人員和雇員，以及執行公共職務的人員履行公共任務、遵守法律和他們的義務。監察使特別監督憲法權和人權的履行，而且監察使的義務也包括國家層級和國際人權義務的監督。⁵⁵

芬蘭二〇〇〇年《新憲法》對於監察使的規定部分，作了大幅度的改革，除了明訂監察使的任命程序、資格、任期，以及國會監察使的責任、義務、與司法總監（Chancellor of Justice）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，以及國會對監察使制衡的新規定等。⁵⁶

再者，配合《新憲法》的修訂，在二〇〇二年四月一日正式施行新的《國會監察使法》（Parliamentary Ombudsman Act）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。⁵⁷此外，根據《強制手段法》（The Coercive Measure Act）和《警察法》（The Police Act）的規定，⁵⁸監察使有權監督警方利用通訊設備監視和科技監聽、竊聽，以及警方的秘密臥底活動（undercover police operation）的合法

⁵⁴ *Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001(English Summary)* ,p.17.

⁵⁵ *Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001(English Summary)*,p.9.

⁵⁶ 芬蘭 2000 年《新憲法》第 38、48、109-111、113-117 條，請參閱 “The Constitutional of Finland,” <<http://www.om.fi/constitution/index.htm>>（2005/3/1）

⁵⁷ 芬蘭 2002 年《國會監察使法》（Parliamentary Ombudsman Act）條文，請參閱 *Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2003(English Summary)* ,” <<http://www.oikeusasiamies.fi/dman/document.php/eoa/english/annualreports/2003en?folderId=%2F0a%2Fenglish%2Fannualreports&cmd=download>>（2005/3/1）

⁵⁸ 芬蘭《警察法》（The Police Act）於 2001 年 3 月修正，並在 2002 年正式實施。

性，以避免警察機關濫權和侵犯人權。⁵⁹

總之，《新憲法》實施後，國會監察使制度的改變，最主要有下列三項：

1. 監督對象增加

根據《新憲法》之規定，從二〇〇〇年三月一日起，總統正式成為國會監察使監督的對象。《新憲法》第一百一十三條規定：「如果司法總監、國會監察使或政府認為共和國總統犯下謀反罪或叛國罪、或違反人性，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，檢察總長應在最高彈劾法院中對總統提出訴訟，訴訟期間應予停職。除此之外，總統之公職行為應免於任何法律訴訟。」

2. 任務增加

從一九九五年開始，人權保障成為芬蘭監察使的監督重點，二〇〇〇年《新憲法》實施後，為了避免警方濫權，保護人民基本權利，相關法律配合修正，所以特別強化以下兩項監察使的任務：

(1) 監督「電信監視」和「科技竊聽」

依據芬蘭《強制手段法》(The Coercive Measures Act)(一九八七年四月一日制訂、一九八九年一月一日實施)的規定，芬蘭警方針對重大犯罪的調查，可以進行電信強制手段，包括電信的竊聽和監視以及科技竊聽。⁶⁰ 所謂「電信竊聽」(tapping telecommunication)是指秘密「聽」或「紀錄」電話談話，和監視其他來自電信網絡的傳送信息；「電信監視」(surveillance of telecommunication)涉及利用電信設備進行監視；「科技竊聽」(technical eavesdropping)指藉由科技設備秘密聽或記錄對談或口頭訊息。總之，包括透過科技的竊聽、視覺的監視和科技的追蹤。「電信竊聽」和「電信監視」通常需要法院的命令，一個「科技竊聽」行為的決定是由犯罪調查的官員所行使。另

⁵⁹ The Parliamentary Ombudsman of Finland, <<http://www.oikeusasiamies.fi/resource.phx/ea/english/ombudsman/tasks/coercivemeasures.htm>>; <<http://www.oikeusasiamies.fi/resource.phx/ea/english/ombudsman/tasks/what-coercivemeasures.htm>>; <<http://www.oikeusasiamies.fi/resource.phx/ea/english/ombudsman/tasks/monitoring.htm>> (2004/6/17)

⁶⁰ The Parliamentary Ombudsman of Finland, <<http://www.oikeusasiamies.fi/resource.phx/ea/english/ombudsman/tasks/what-coercivemeasures.htm>> (2004/6/17)

外，從二〇〇四年開始，警察也可以在法院的允許下，對嫌疑犯的住家進行監聽。內政部長有特別的義務去監督上述的警方行為，《強制手段法》要求內政部長針對警方「電信竊聽」和「電信監視」「科技竊聽」，每年向監察使提出年度報告。另外，「科技竊聽」和「電信監視」被定義在《警察法》中，國防部長每年必須針對國防需要所實施的科技竊聽提出年度報告。

芬蘭《強制手段法》的規定涉及幾個《憲法》所保障的權利，特別是隱私權保護、國內和平、個人資料和秘密通訊。因為這個理由，國會給予監察使特別的任務，負責監督電信監視和科技竊聽，監察使的年度報告章節中，也特別包含這個部分。監察使審視內政部和國防部所提交的年度報告，當然監察使也可以透過主動調查、巡察方式來監督。

(2) 對於臥底行動之監督：⁶¹

芬蘭《警察法》在二〇〇一年三月修正，二〇〇二年正式實施，該法賦予警方基於對抗重大和組織性犯罪有權進行臥底和假買賣。該法規定，警方可以利用一個假的身份掩飾真實身份，參與犯罪集團活動，但是不能觸犯非法行為。而臥底行為的決定是由中央刑事警察首長所決定。

監察使有權監督這些活動的合法性，內政部長每年必須向監察使提出警方臥底行動的報告。在二〇〇三年，副監察使 Ilkka Rautio 曾經對一個由國家調查局（National Bureau）所進行的臥底活動，進行巡察。⁶²

3.增加對監察使制衡

《新憲法》中，芬蘭國會監察使的權力變得更大，為了避免濫權，監察使的權力必須受到有效的監督制衡。因此增加國會和最高彈劾法院的制衡規定：⁶³

(1) 國會之監督

監察使由國會選任，也受到國會的監督，《新憲法》實施前，國會並無將監察使在任期中解職之權力，國會除了審查年度報告外，唯一能對監察使作出的

⁶¹ The Parliamentary Ombudsman of Finland, < <http://www.oikeusasiamies.fi/resource.phx/ea/english/ombudsman/tasks/undercoverpolice.htm>> (2004/6/17)

⁶² *Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2003(English Summary)*,p.13.

⁶³ The Parliamentary Ombudsman,< <http://www.eduskunta.fi/efakta/ea/ea1e.htm#ombudsman>> (2003/4/20)

制裁行動，就是監察使任期屆滿不再選任。⁶⁴《新憲法》中增加兩項對監察使的監督方式：第一、解任：芬蘭《新憲法》第三十八條第二項規定，國會在獲得國會憲法委員會的意見後，對國會監察使因有「非常重大的理由」(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。第二、譴責：在獲得國會憲法委員會的意見之後，國會可以對國會監察使提出譴責，但是必須以國會監察使的違法行為遭到最高彈劾法院的審理為前提。

(2) 最高彈劾法院之監督

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

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

第三節 芬蘭監察使之制度設計

一、監察使之職責

芬蘭國會監察使的主要角色是以人民（國會）代表的身份，並以保障民權

⁶⁴ Kent M. Weeks., *Ombudsman Around the World: A Comparative Chart* (Berkeley: Institute of California, University of California, 1973), p.9.

的角度為出發點，調查侵犯人民權利的官員行為，確保人民權利，負責監督政府、官員及其他執行公務之人員。國會監察使的主要職責是確保政府機關、公務人員和其他執行公務的機構或人員，是否遵守法律、履行義務和尊重憲法權及人權。而且不但要注意立法工作的缺失，也要觀察國家機關的執法狀況。⁶⁵再者也監督政府、政府閣員和總統的非法官方行為。換言之，芬蘭監察使最主要的職責是在維持公共行政和司法的品質。

詳言之，依據《新憲法》和《國會監察使法》的規定，監察使的任務包括下列幾項：

(一) 實施監督確保政府機關和官員以及履行公共性質職務的人員遵守法律和履行其義務。

(二) 特別關注基本權和人權的履行。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，目前芬蘭已簽署大約 40 多個國際人權條約。大體而言，這些國際慣例皆已經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。包括聯合國一九六六年起草，在一九七六年起於芬蘭生效的《公民和政治權國際條約》

(International Convention on Civil and Political Rights) 與《經濟、社會、文化權利國際條約》(International Convention on Economic, Social and Cultural Rights)，一九八九年的《聯合國兒童權利宣言》，芬蘭在一九九一年生效；以及一九五〇年由歐洲理事會起草，並於一九九〇年起於芬蘭生效的《歐洲人權及基本自由保障協定》(European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)。⁶⁶另外監察使特別將焦點放在警方使用電信監聽、監視以及臥底行動的強制手段上，以及在國會要求下，特別注意兒童權的履行。

⁶⁵ 參見芬蘭《新憲法》第 109 條。

⁶⁶ *Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001(English Summary)*,p.17.

(三) 監察使合法性監督主要是檢視收到的陳訴案。他也可以介入主動調查以發現弊端。

(四) 監察使對機構和公職人員實施巡察，特別是監獄、軍隊和其他封閉性機構，例如精神病院。監察使有權監督犯人處置、被機構限制的人員、被徵兵擔任國家服務和維護和平的人員等。

芬蘭監察使傳統的功能是從事「合法性監督」，早期「合法性」的概念是較狹隘和技術性。一九八〇年代末期，芬蘭的法律文化緩慢的產生轉變，「人權法」積極的成為實用工具，進入、適用和參與國內的法律規定，「合法性」有了不同的詮釋。在這逐漸轉變的過程中，芬蘭監察使扮演一個先驅者的角色，他在國內層級為人權法的制度化作準備，提醒公共機構注意—指導方針。到了一九九〇年代，芬蘭接受歐盟人權條款，並在一九九五年憲法修正時，納入憲法規範。而監察使主要處理人權中的經濟權和社會權，例如社會福利和基本教育權。⁶⁷換言之，芬蘭監察使「合法性」監督，已將人權概念納入「合法性」的範疇。

二、資格、選任及組織架構

(一) 資格和選任程序

芬蘭監察使隸屬於國會，目前有一個正監察使和兩個副監察使，皆由國會遴選產生，任期和國會議員相同都是四年，並得連選連任，但是監察使的任期和國會議員任期不必一致。再者國會監察使是一位獨立和公正的專家，一經選任即不受任何干涉，獨立行使職權，而且主要的職責是負責對政府和官員進行「合法性監督」，因此為了避免被政治化，特別強調國會監察使的法律專業與非政黨性，故憲法中規定正、副監察使都必須具有傑出的法律知識，而歷任的正、

⁶⁷ Lauri Lehtimaja, 2001a, "National Ombudsman and the Protection of Human Rights," paper presented at the Seminar of National Ombudsman of the CBSS Member States, Copenhagen, March 1, 2001, <[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?\\${BASE}=ereopaueet&{THWIDS}=2.3/410993&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?${BASE}=ereopaueet&{THWIDS}=2.3/410993&${TRIPPIFE}=PDF.pdf)> (2004/7/13).

副監察使，幾乎都是法律學者、法院法官、實務律師出身，具有法律的專業背景。⁶⁸

而且監察使在任職期間不得同時兼任國會議員（《新憲法》第三十八條第一項、第二十七條第三項），因為國會議員是「政治性」的角色，和監察使「公正性」的角色衝突。另外《國會監察使法》也規定，國會監察使被任命後，亦不得再擔任其他公職或私人職務，並且應立即向國會申報他的交易帳戶、股票憑證、以及其他資產，任職期間有任何改變也必須立即向國會申報相關資料。此外監察使除了法定酬勞外，不得再支領其他官方或私人機構的報酬（《國會監察使法》第十三條、第十七條、第十八條第二項）。而且參與各種政策討論時，他僅能提供專業公正的法律意見，但不能表達自己的政治立場。⁶⁹

正、副監察使由國會依相同方式選出，而且任期交錯。其選任程序是先由國會「憲法委員會」⁷⁰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。假如正監察使在任期內死亡或辭職，而國會沒有選擇繼任者時，則由較資深的副國會監察使代理其職權（《國會監察使法》第十四條、第十六條）。此外，國會監察使並無年齡限制。

從一九二〇年至二〇〇五年止，歷任正國會監察使共有 17 位，副國會監察使共有 8 位。其中絕大部分是由男性擔任，而女性則到了一九五七年才有被選為國會監察使的資格，但是實際上到了一九八八年才有第一位女性 **Pirkko Kaarina Koskinen** 當選副監察使一職，而二〇〇二年就任的現任國會監察使

⁶⁸ Ilkka Rautio ed., 2000, pp. 105-111; The Parliamentary Ombudsman, <<http://www.eduskunta.fi/efakta/ea/ea1e.htm#ombudsman>> (2003/4/20)

⁶⁹ Ilkka Rautio ed., 2000, p. 12.

⁷⁰ 依照芬蘭《新憲法》第三十五條、第一百一十四條第二項之規定，國會憲法委員會是國會所設的常設委員會之一，委員至少應有 17 位，原則上委員會的法定出席人數是委員總數的三分之二以上。除非有特別規定，例如對政府閣員、司法總監和國會監察使的違法公務行為之討論，必須有全體委員之出席。其任務主要有四項：（一）有關於芬蘭《憲法》的法案、選舉法案和政黨或芬蘭人公民權或歐蘭島（Aland Islands）自治的法案，必須先交付該委員會作成報告後，再送交國會全體大會作最後決定。（二）檢視法律的合憲性：對於有爭議的法案，憲法委員會必須決定是否合憲？假如法案和《憲法》矛盾，該委員會會作成一個意見，給其他委員會參考，一般而言，憲法委員會的意見具有絕對的拘束力。（三）憲法委員會負責檢視政府、司法總監和國會監察使的年度報告，並作成建議。（四）假如有關政府閣員被彈劾的案件是由國會主動調查或國會監察使調查的案件，憲法委員會必須負責檢視這些案件，並作成報告供國會全體大會做最後決定。 “Tasks of Constitutional Law Committee,” <<http://www.eduskunta.fi/efakta/vk/pev/pev.htm>> (2003/4/20)

Piitta-Leena Paunio，則是芬蘭自一九二〇年以來第一位女性的正監察使。⁷¹

（二）組織架構和幕僚

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，在國會大廈中辦公，並由國會支援後勤服務，免費使用其設施和設備。正監察使是國會監察使辦公室中唯一的首長。⁷²國會監察使辦公室在制度創設之初，因為案件少，國會監察使每天的工作時間大約僅有兩小時，故幕僚人員只有 1 位律師（又稱法律秘書長）和 1 位打字員協助工作，之後因案件負擔增加，到了一九四五年國會監察使開始有兩位固定的律師和其他打字員、記錄員的幕僚群；一九六七年幕僚律師人數增為 3 位，一九七二年則有 5 位固定的律師協助，⁷³至一九九七年末，國會監察使辦公室內的全職成員，總數增加為 29 人；⁷⁴二〇〇〇年全職和兼職的人數則為 32 人；⁷⁵二〇〇〇一年以後，監察使辦公室全職和兼職的幕僚總數大約維持在 40 多位，幕僚人員包括除了具有律師身份的秘書長、法律顧問和法制官外，還有諮詢性質的律師、資訊官、調查官、公證人、紀錄專員、檔案專員和辦公室秘書（表 5-5）。這些律師們和公證人、調查官等幕僚們都由監察使交付任務處理案件。⁷⁶另外，為了加強為民服務功能，針對民眾需要監察使的協助事項，從二〇〇一年開始，監察使辦公室 1 位義務的法制官，對於準備陳訴的個人以電話和電子郵件的詢問，提供建議和指導，每年大約答覆 2,500 通電話詢問和 180 位現場民眾的諮詢。另外，他也負責對非用紀錄方式的陳訴案件作書面答覆。⁷⁷

雖然監察使的職權廣泛，從個案監督到法案諮詢，從中央到地方，從行政到司法，無所不包。但是監察使辦公室，人事精簡，辦事程序簡便，無須繁瑣行事，顯示出不錯的行政效率，是一種靈活而強而有力的監督機制。

除了監察使具有法律背景之外，他的幕僚包括法律顧問和法律人員也大多

⁷¹ Ilkka Rautio ed., 2000, pp.105-111.

⁷² 國會監察使辦公室又稱國會監察使秘書處（Ombudsman Secretariat）。

⁷³ Mikael Hidén, 1973, pp.32、53.

⁷⁴ *Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997(English Summary)*(Helsinki: Office of Parliamentary Ombudsman, 1998), p.44.

⁷⁵ *Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2000(English Summary)*, p.11.

⁷⁶ The Parliamentary Ombudsman of Finland, <

<http://www.oikeusasiamies.fi/resource.phx/ea/english/ombudsman/work/office.htx>> (2004/6/17)

⁷⁷ *Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2003(English Summary)*, p.24.

具有大學的法律學位，擁有法律或公共行政方面的相關專業。而所有辦公室幕僚的任命與解職都由正監察使個人決定，所有職務也皆由正監察使指派，然而這些幕僚人員不但有固定的任期，也享有在職保障，故實際上，即便是新任正監察使上任，亦不得任意解除其職務。⁷⁸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。以二〇〇〇年的會計年度為例，總計約一千五百萬芬蘭幣（15,150,000FIM），約折合二千五百餘萬歐元（25,254,348 euros）。⁷⁹

表 5-5 芬蘭 2001~2004 年國會監察使辦公室幕僚人員人數表

年 度	全 職 人 員					兼職人員	合 計
	職 稱 及 人 數						
2001 年	秘書長 1 資訊官 1 記錄專員 1 諮詢性質律師 2	法律顧問 4 調查官 2 檔案專員 2	法制官 22 公證人 3 辦公室秘書 8			46	- 46
2002 年	秘書長 1 資訊官 1 記錄專員 1 諮詢性質律師 2	法律顧問 4 調查官 2 檔案專員 2	法制官 19 公證人 4 辦公室秘書 8			44	1 45
2003 年	秘書長 1 資訊官 1 記錄專員 1 諮詢性質律師 2	法律顧問 2 調查官 2 檔案專員 2	法制官 19 公證人 4 辦公室秘書 8			42	有一些兼職人員 42+
2004 年	秘書長 1 資訊官 1 記錄專員 1 諮詢性質律師 2	法律顧問 5 調查官 2 檔案專員 2	法制官 20 公證人 4 辦公室秘書 8			46	- 46

資料來源：筆者整理自

- Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001(English Summary)*,p16.
- Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2002(English Summary)*,p.15.
- Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2003(English Summary)*,p.16.
- Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2004(English Summary)*,p.25.

（三）監察使之分工

正、副監察使進行任務分工，是由正監察使分派確立，在分派的事務上，

⁷⁸ *Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997(English Summary)*(Helsinki: Office of Parliamentary Ombudsman,1998),p.44; *Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2000(English Summary)*, p.11.

⁷⁹ The Parliamentary Ombudsman,< <http://www.eduskunta.fi/efakta/eoa/eoa1e.htm#ombudsman> > (2003/4/20)

副監察使獨立的行為和正監察使有相同的權力，不過當副監察使考慮對政府、政府閣員或總統的行為作出「譴責」，或者對於最高法院、最高行政法院院長或法官提出指控之前，他必須先請示正監察使的意見後，再作決定。⁸⁰目前正監察使 Piitta-Leena Paunio 負責處理最高國家機構、重要問題原則、社會福利、社會保險、健康服務和兒童人權等的案件；第一副監察使 Petri Jääskel Äinen 主要負責處理法院、監獄服務、死刑判決的執行、地區和地方政府、稅收等案件；第二副監察使 Jukka Lindstedt 主要負責處理軍方、交通和通訊、貿易和工業、外國人事務、薩米人的事務、歐蘭群島自治事項、語文立法、等案件（表 5-6）。

表 5-6 芬蘭正、副國會監察使任務分工一覽表

職稱和姓名	分 工 項 目	備 註
正監察使 Piitta-Leena Paunio (具有執業律師資格)	1. 有關重要原則的問題 2. 社會福利 3. 社會保險 4. 健康醫療照顧 5. 兒童權	任期 2002.1.1 ~ 2005.12.31
第一副監察使 Petri Jääskel Äinen (具有法學博士學位)	1. 法院 2. 監獄服務 3. 死刑判決的執行 4. 扣押、破產和債務安排 5. 法律救助 6. 法院登記 7. 利益保護 8. 地區和地方政府 9. 環保行政 10. 稅收 11. 關稅	任期 2002.4.1 ~ 2006.3.31
第二副監察使 Jukka Lindstedt (具有法學博士學位)	1. 引渡逃犯 2. 外國人事務 3. 交通和通訊 4. 貿易和工業 5. 資料保護、資料管理和電信 6. 教育、科學和文化 7. 火災消防和救援 8. 軍隊、邊境防衛和非軍人的國家服務 9. 薩米人的事務 10. 勞工行政 11. 失業救濟 12. 教會事務 13. 選舉事務 14. 語文立法 15. 歐蘭群島自治事項	任期 2005.10.1 ~ 2009.9.30

註：目前的責任分工是在 2005.9.29 決定，並於 2005.10.1 生效。

資料來源：“The Parliamentary Ombudsman of Finland,.”<

<http://www.oikeusasiamies.fi/resource.phx/ea/english>

/ombudsman/ombudsman/divisionoflabour.htx> (2005/11/20)

三、監督對象和基本職權

(一) 監督對象

芬蘭國會監察使監督的對象非常廣泛，擴及所有政府機構、官員和其他履行公共職務的機構和個人。包括政府、總統、政府閣員、⁸¹各級法院和法官（包

⁸⁰ The Parliamentary Ombudsman,

< <http://www.eduskunta.fi/efakta/ea/ea1e.htm#ombudsman> > (2003/4/20)

⁸¹ 雖然芬蘭的監察制度源於瑞典，但是瑞典監察使卻不能監督部長，是因為瑞典並無部會的

括最高法院及最高行政法院)、政府官員及機關、地方及地區性機構、市議會議員、政府和地方自治以及其他公務機構的政府人員(包括軍人和警官⁸²)、國營企業(在執行與其他公共機構相似的责任範圍內)、失業補助機構與保險公司(尤其是他們負責對國家賠償及年金計畫的執行)、其他私人性質企業和其職員(在這些企業體受委託的公務範圍內,而不論其受託形式為法律規定或契約)等。甚至教會(例如福音路得教會和東正教教會)之神職人員,因行使部分公權力,例如證婚,也在其監督之列。⁸³然而,政府監察專員也是國會監察使監督的對象(表 5-7)。

但是監察使不監督司法總監的的活動、國會立法工作、國會議員活動、私人商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、非營利協會、個人等,以及有關親屬或繼承法上的法律爭議。⁸⁴

(二) 基本職權⁸⁵

監察使的工作主要包括:陳訴和決定、調查和主動調查、巡察、聽證和提交,以及其他活動,二〇〇二年起,監察使特別加強維持和主要非政府組織之聯繫工作。

監察使之職權範圍,依照芬蘭《新憲法》及《國會監察使法》之規定,包括下列幾項:

1. 監督政府、官員及其他執行公務之人員

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

體系,瑞典的部長並不是行政部門的首長,其職責僅為制定處理業務的政策,國家行政職能是由行政部門執行,換言之,瑞典的特色是「部長決議集中化,部長和中央行政機關分離化」,在這種背景下,由國會透過「憲法委員會」來監督部長,而監察使則監督行政機關與法院。請參閱監察院國際事務小組編譯,2002b,頁 161。

⁸² 包括地方層級和中央層級的警方。

⁸³ Gerald E. Caiden, 1983, p. 94.

⁸⁴ The Parliamentary Ombudsman,

< <http://www.eduskunta.fi/efakta/eoa/eoa1e.htm#ombudsman> > (2003/4/20)

⁸⁵ The Parliamentary Ombudsman,

< <http://www.eduskunta.fi/efakta/eoa/eoa1e.htm#ombudsman> > (2003/4/20);另請參閱芬蘭《國會監察使法》第 1 條至第 5 條。

非法官方行爲。

表 5-7 芬蘭國會監察使監督對象

類別	對象	說明
機構及官員	<ol style="list-style-type: none"> 1. 法院、政府機構和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、大學和國家商業機構從事公民服務工作的公職人員 3. 在福音路得教會、東正教和教區合作單位服務的人員同樣具有公職人員的地位 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. 國務院的成員，例如政府部長 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 政府權力機關（公共機關）： 法院 國家政府機關和機構 市政機構，例如市議會和市委員會（理事會） 2. 官員（公職人員）： 法官 警察 地方政府官員 市長 市議員 建築物稽查員 社工 學校教師 健康中心醫師
執行公共職務之人員	<ol style="list-style-type: none"> 1. 擔任公共信託身份、市議員、市理事會和市委員會和其他機構屬於公共組織和機構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，例如交通保險或補償金 	其他執行公共職能的人員： 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的失業補助基金和保險機構人員
備註	<p>不屬於監察使監督的對象和活動： 司法總監、國會立法工作、國會議員活動、私人商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、非營利協會、個人等，以及有關在親屬或繼承法的法律爭議。</p>	

資料來源：The Parliamentary Ombudsman of Finland,<
<http://www.oikeusasiamies.fi/resource.phx/ea/english/ombudsman/tasks/subjects.htm>>（2005/4/20）

2. 受理並派查陳訴案件

國會監察使受理和調查人民提出的陳訴案件，也是他的重要職權之一。

3. 主動調查

即使沒有陳訴案件，國會監察使也可以根據其他訊息和資料，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。⁸⁶例如二〇〇三年，監察使主動調查的事項特別是和警察局、監獄、電信監聽和監視、孩童等有關的案件。而監察使主動調查案件之調查程序和人民陳訴案相同。⁸⁷

⁸⁶ Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997(English Summary),1998,p.130.

⁸⁷ Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001 (English Summary) ,p.9.

4. 巡察

依據《國會監察使法》第五條之規定，國會監察使可以對公共單位及機構實施巡察（inspection），並特別要求對於監獄、軍事單位、及社會福利與衛生單位各機構之巡察，提供監獄犯人、服役軍人及受監禁者，有機會與國會監察使進行完全保密之對話機會。

在巡察過程中，國會監察使經常會發現弊端，而進一步主動調查，因此巡察也具有預防性的功能。在巡視的過程中，他對於任何官方文件都有文件調閱權。（芬蘭《新憲法》第一百一十一條第一項）特別是監獄、軍方和封閉性機構，因為法律要求監察使實施巡察特別是監獄和封閉性機構以及監督被限制接受治療的人。除此之外，也針對軍事單位、邊境防衛和芬蘭和平部隊實施巡察，其他巡察地方包括警察局、檢察署和法院、社會福利和健康醫療機構和機關，如身心殘障者之家和兒童之家。⁸⁸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，使得監察使能更深入體認地方的問題，作為工作之參考。⁸⁹

5. 聽證和提交報告

聽證和提交報告（hearing and submissions）也是監察使的職權。芬蘭《新憲法》第一百零九條第二項規定，監察使每年必須向國會提出年度報告，報告的內容包括：工作重點檢討、法律執行現況之觀察、以及現行法令規章中缺失處的修改建議…等。監察使的年度報告包括對於國家的司法行政和政府業務，以及國會立法缺失，尤其特別強調憲法和人權的履行。年度報告以芬蘭兩種官方語言，芬蘭文與瑞典文為之，年度報告之目的是，國會除議決報告事項之外，並藉以評估監察使之工作績效。監察使亦可對特殊事件向國會提出特別報告。如果被請求，監察使可以正式報告或以其他形式提出書面建議，就憲法權或人權保障的觀點，提供給包括國務會議和內閣等各部門作為草擬立法草案之參考。⁹⁰另外國會監察使也有權利參加政府會議，以及總統與政府之會議，並且提出建言（芬蘭《新憲法》第一百一十一條第二項）。假如國會委員會認為需要，

⁸⁸ The Parliamentary Ombudsman of Finland,
< <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.php/ea/english/ombudsman/work/inspections.htm> >
(2004/6/17)

⁸⁹ 李伸一，《監察權之理論與實務》（台北：監察院，2004），頁12。

⁹⁰ *Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001(English Summary)*, p.14.

會邀請監察使或副監察使以一位專家的身份對立法草案的問題出席正式聽證，而基本權和人權的觀點通常是聽證會最重要的部分。二〇〇三年監察使受邀參加9個聽證，其中3個由憲法委員會邀請，3個由法律事務委員會邀請，2個由行政委員會和1個由教育和文化委員會邀請。二〇〇三年在司法部和其他部會的要求下，監察使提出24個報告，是關於新法和現行法的修正意見。

第四節 芬蘭監察使處理案件之分析（2001～2004年）

一、案件處理之規定

（一）陳訴規定⁹¹

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

1. 陳訴人

任何人都可就自己之利益或他人、團體之利益，基於相關或不相關的地位或公民身份，直接向國會監察使陳訴。而且所有的人均得向國會監察使提出陳訴，不受年齡、公民資格或類似因素之限制。實務上，也有一些非政府組織也向監察使提出陳訴。

2. 形式

以書面形式或親赴國會監察使辦公室以口頭為之、或者以傳真、電子郵件方式寄達皆可。如以書面陳訴按規定應以芬蘭文、瑞典文或薩米文（Sámi）為之，用英文也會被接受。假如需要，也可以打電話給監察使辦公室的義務律師，請教如何陳訴。

3. 陳訴的內容

案件的陳訴內容必須包括下列幾項資料：陳訴的機構或人員、對所爭議事

⁹¹ The Parliamentary Ombudsman, < <http://www.eduskunta.fi/efakta/ea/ea1e.htm#ombudsman> > (2003/4/20)

件或過程的簡要敘述、陳訴人認為違法或對其權利有損害的行動或決策、陳訴人相信該行為或決策不當之理由、陳訴人希望國會監察使作何處置、陳訴人之姓名、簽名、地址或電子郵件帳號與電話號碼，以及在可能的限度內應與陳訴檔案一同提交的相關文件之影本。

4.陳訴案件的保密

有關陳訴案件的保密規定方面，陳訴文件一般是公開的，但是法律要求陳訴者的健康或社會福利之陳述，必須被保密，不過假如後來有機會表達陳訴人的觀點時，陳訴人的名字也可能被被陳訴的對象知道。附屬於陳訴案件的文件是容易被公開取得，除非法律特別要求保持機密，例如文件中保留有關某人的健康或商業機密；再者，假如陳訴案件被調查，陳訴人的姓名將避免揭露給被控訴者知悉；另外匿名的陳訴書狀通常不會被調查。

5.可以陳訴的事項：⁹²包括（1）擴權或任意濫用權力；（2）處理事務延遲、沒有適當的說明決定的觀點、輕率、疏於忠告和不當行為或其他違反良好行政的程序；（3）違反基本權利。反之，不可以陳訴的事項，包括：（1）陳訴案超過五年，除非有特別理由；（2）仍然在法院或其他權力機關處理中；（3）還在上訴中的案件或仍然可能上訴的案件。

（二）案件的受理與調查⁹³

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

2.除非是急件，否則按照登錄順序先後處理及決議。一九九七年起採用所謂的「三個月原則」的作法，也就是在所有陳訴案提出的三個月內，陳情人都

⁹² The Parliamentary Ombudsman of Finland,<
<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/complaints/aboutwhat.htm>> (2004/6/17)

⁹³ The Parliamentary Ombudsman,< <http://www.eduskunta.fi/efakta/ea/ea1e.htm#ombudsman> >
(2003/4/20)

會接獲一份決議書，或至少是一份初步的調查報告。雖然尚未完全達到預期目標，但是這種作法有效加速了陳訴案件的處理時間，尤其是新案件的部分，平均案件處理的時間，由一九九六年的九個月下降到一九九七年的七個半月。二〇〇二年之後，處理的時間約在八個月之內。⁹⁴

3.監察使會針對受陳訴者的職權範圍內可能的不法、不當行為或義務違反進行調查；除非是有濫用裁量權的情形，否則監察使不得介入任何公務機關行使由法律所賦予自由裁量權之範圍。

4. 除非有特殊理由，否則國會監察使不調查超過五年的陳訴案。

5.對於陳訴案件之調查不收取任何費用。

6.監察使可以要求被陳訴當局提供資訊或要求作出解釋；被陳訴者有申辯的權利，必要時得命令警方或監察使辦公室內部的調查員調查，以取得進一步的資訊。

7.監察使所作成的陳訴決議，會以書面方式郵寄給陳訴者和受控訴者，通常亦會對媒體公布。

8.而所有的公務人員和公務機關有義務提供監察使任何需要的協助，包括提供相關文件和檔案。⁹⁵

9.調查程序是根據每個案件的特別需要而有所不同，具有很大的彈性空間。

(三) 案件調查後之實質處分

監察使對於案件調查後，可行使的權力主要有下列幾種：⁹⁶

1.起訴

國會監察使對於嚴重違法的公務員，可直接逕行起訴（prosecution）或命令檢察官提出刑事告訴，但不適用政府閣員和總統。⁹⁷瑞典和芬蘭的監察使可

⁹⁴ *Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997(English Summary)*(Helsinki: Office of Parliamentary Ombudsman,1998),pp.31-32;*Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001(English Summary)*, p.6.

⁹⁵ 依照芬蘭《新憲法》第 111 條之規定，國會監察使基於合法性監督的需要，有權從政府部門或其他執行公務之機構得到資訊。換言之，芬蘭國會監察使擁有文件調閱權，基於職權對於官方文件有接近權（access）。

⁹⁶ The Parliamentary Ombudsman of Finland,<
<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/english/ombudsman/work/complaints-measures.htm>> (2004/6/17)

⁹⁷ 依據芬蘭《新憲法》第 115 條之規定，對於政府閣員的公務行為之合法性調查，應由憲法委

採取的制裁（起訴權和命令起訴權），等同於檢察官，這種制度設計可說獨樹一格。

2.彈劾建議

所謂「彈劾建議」（*impeachment suggest*）是指監察使對政府閣員違法行為的指控，必須向國會送達通告（*notification*），國會在獲得國會憲法委員會的意見後作成是否起訴之決定，而對於政府閣員起訴，必須以該政府閣員有意違反職責、或是有明顯的疏失，或是其公務行為明顯違法為前提，並且在國會作成決定之前，應給予該政府閣員有解釋的機會。而政府閣員的違法行為是由檢察總長（*Prosecutor-General*）向最高彈劾法院起訴。

另外，監察使假使認為總統觸犯謀反罪或叛國罪，或有重大理由或一再侵犯人權之情況，應立即照會國會，倘若國會經四分之三投票同意作成決議，則轉請檢察總長向最高彈劾法院起訴總統，而總統在訴訟程序進行期間應予停職。（芬蘭《新憲法》第一百一十條、第一百一十三條～第一百一十六條）

3.譴責

假如不需要作成起訴，監察使可以對違法行為者或違反義務之行為者發佈譴責（*reprimand*），或建議所屬當局給予該官員譴責。通常是譴責行為不當或程序錯誤的公務機關或公職人員。

4.提出觀點

監察使可以表達對法律詮釋的適當觀點（*view*），而提出觀點可以是具有批判性的，也可以僅僅是指導性的。意見可以是指責，或是對未來的參考和指導。換言之，在實際案例中，監察使有些用「忠告」，有些用「指導」。

5.提醒

監察使可以提醒（*reminds*）公務機關或公務人員必須注意依法行政和良好行政的原理原則，以及正確的行為方式，促進憲法權和人權的實踐。雖然向官員提出提醒（警告）僅是一種個人意見的表達，並無任何強制性或法律效力，警告也不紀錄在任何官員的個人檔案內，但是實際上則有強制性和約束力。

員會提出，其條件為：（一）由司法總監或國會監察使向國會送達通告。（二）由國會成員至少十位連署。（三）由國會其他委員會要求調查。另外憲法委員會亦可經由本身之提議對政府閣員的公務行為之合法性進行調查。

6. 建議

國會監察使可以對被陳訴的機構作成建議（**recommendation**），以便改正缺點或糾正錯誤，避免錯誤的再度發生。也可以針對具模糊性、瑕疵、或不一致的法律條款提出改革建議。

7. 糾正

在調查中或主動調查時監察使可以對權力機關提出糾正（**remedied**）。監察使也可以作成提議（**proposal**），要求受陳訴機關糾正錯誤或缺點，以及針對國務院的缺失，要求其遵守法律條款或法規的規定。

另外，監察使也可能要求政府或個別部會注意缺失，以及在年度報告中對國會的立法草案提出意見。

但是監察使基於「權力分立原則」，對於案件之處置，不得干涉正在上訴或遭到上訴之案件、或者在法庭或公務機關之前，影響正在審理案件之公眾視聽或裁決，以及不得有考慮索賠或其他補償性措施、也不能針對案件追訴方式提供任何法律協助或建議。⁹⁸也不能改變或推翻由權力機關或法院所作成的決定、或干涉法律所授與權力機關的自由裁量權之範圍、或命令補償金給付等。⁹⁹

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

二、案件分析

（一）案件數量及來源

從二〇〇一～二〇〇四年的資料來看（表 5-8），監察使四年來處理的案件總數共有 19,762 件，每年處理的案件總數接近五千件（4,940.5 件），包括三大類：「當年度受理的新案件」、「以前年度未處理完遺留下來的案件」，以及「其

⁹⁸ 前任芬蘭國會監察使勞瑞·賴提瑪加（Lauri Lehtimaja）認為，芬蘭國會監察使的角色傳統上被定位為「合法性捍衛者」（guardian of legality）而非「調停者」（mediate），因此國會監察使的工作本質是「合法性監察」，既不是上訴法院，從事「司法行政」的工作，也不是法律諮詢處，從事法律諮詢的工作。Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997(English Summary)(Helsinki: Office of Parliamentary Ombudsman,1998),pp.11-16.

⁹⁹ The Parliamentary Ombudsman of Finland,<
http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english
/complaints/results.htm>（2004/6/17）

他重要案件」。其中「當年度受理的新案件」數量最多，平均每年有三千件左右（3061.5 件）占 62.0%，二〇〇四年的案件數量大幅度增加，比前三年平均值（2,966 件）多出 12.8%（381 件）；而「人民陳訴案」則比前三年平均值（2,520 件）多出 17.06%（430 件）；其次是「以前年度未處理完遺留下來的案件」，平均每年約有一千七百件（1,697.75 件）也占 34.3%；最少的是「其他重要案件」每年約有一百八十件（182.25 件）僅占 3.7%。

從「當年度受理的新案件」來看，案件來源包括人民陳訴案每年平均 2,627.25 件（人民直接陳訴 2,591.75 件和司法總監轉交 35.5 件），監察使主動調查的陳訴案每年平均 44.25 件、提出意見與參與聽證每年平均 41 件、其他書面溝通每年平均 224.75 件，以及其他案件每年平均 124.25 件。可見監察使當年度受理的新案件中，主要來自人民的陳訴案件最多，約占了八成五（84.65%）；而主動調查也是監察使的重要職權之一，不過因為近年來監察使的工作量增加，使得監察使主動調查案件的比率偏低，通常每年平均僅有「當年度受理的新案件」總數的 1.4% 左右。

另外，巡察也是監察使的職權之一，但巡察的天數和案件數亦不高。二〇〇一年有 60 件（指巡察地點），二〇〇二年有 72 件（40 天），二〇〇三年有 96 件（56 天），二〇〇四年有 79 件（50 天），平均每年有 76.75 件。以二〇〇三年為例，96 個巡察地點，包括 24 個軍事單位，7 個監獄，22 個社會福利機構，4 個社會保險機構，10 個警察單位，6 個法院，3 個檢察機關，和 4 個精神病院。

100

由於長期來只重視蘇聯和東歐市場，忽略西方市場，在一九九一年蘇聯瓦解後，使芬蘭陷入自一九三〇年代以來最嚴重的經濟蕭條，失業率攀升，外債高築，而一九九二年銀行體系受到的外債威脅，國家被迫承擔銀行責任。因此芬蘭監察使受理的案件從一九九〇年以後開始快速增加，尤其有關社會福利機構的陳訴案不斷提升，而隨後芬蘭銀行體系的危機，又引發民眾對各個機構處理方式不滿的陳訴案件，從一九九〇年 1,500 件左右的陳訴案，案件逐年急速攀升，一九九七年，法院前所未有成為眾矢之的，陳訴案件已增至 2,626 件，¹⁰¹

¹⁰⁰ *Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2003(English Summary)*,p.11.

¹⁰¹ 監察院國際事務小組編譯，《芬蘭監察制度》（台北：監察院，2000a），頁 23-24、85。

這幾年每年受理的新案件都接近 3,000 件，而二 0 0 四年案件數更創下新高，高達 3,347 件，對監察使形成很大的工作負擔。

表 5-8 芬蘭國會監察使 2001~2004 年處理案件數量和來源統計

案件來源		案件數量						
		2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	合計		
		數量	數量	數量	數量	數量		比例
				總和	平均			
(一) 當年度受理之新案件	直接送交監察使的陳訴案	2,442	2,543	2,469	2,913	10,367	2,591.75	-
	從司法總監轉交的陳訴案	31	45	29	37	142	35.5	-
	監察使主動調查的案件	38	35	52	52	177	44.25	-
	提出意見與參與聽證	58	43	35	28	164	41	-
	其他書面溝通（通信）	-	291	291	317	899	224.75	-
	其他	497	-	-	-	497	124.25	-
	小計	3,066	2,957	2,876	3,347	12,246	3,061.5	62.0%
(二) 以前移交之案件	前一年移交之案件	1,045	1,177	1,225	1,193	4640	1,160	-
	前二年移交之案件	495	519	485	488	1987	496.75	-
	前三年移交之案件	55	69	28	5	157	39.25	-
	前四年移交之案件	1	2	-	-	3	0.75	-
	小計	1,596	1767	1,738	1,686	6,787	1,696.75	34.3%
(一) + (二) 合計		4,662	4,724	4,614	5,033	19,033	4,758.25	96.3%
(三) 其他重要案件	巡察	60	72	96	79	307	76.75	-
	監察使辦公室的行政業務	109	110	77	126	422	105.5	-
	小計	169	182	173	205	729	182.25	3.7%
總計		4,831	4,906	4,787	5,238	19,762	4,940.5	100%

資料來源：筆者整理自

Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001(English Summary),p.37;

Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2002(English Summary),p.33;

Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2003(English Summary),p.37;

Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2004(English Summary),p.42.

（二）案件類別

二〇〇一～二〇〇四年芬蘭監察使受理人民的陳訴案件中，案件類別在這四年大致相同（表 5-9），前三大類別分別是內政（占 37.8%）、司法（20%）和衛生類（8.6%）；這三大類約占了六成六（66.4%）之多。第四至第八順位分別是地方機關（4.7%）、環保機關（4.3%）、財政機關（3.8%）、勞工機關（2.8%）和教育機關（2.7%）。

案件數居首位的內政類部分，分別是有關社會福利機構（包括社會福利和社會保險）、警方和移民局的案件。在社會福利機構案件中，有關社會福利案件，通常涉及生活給付、殘障者的服務，另外也有許多和兒童保護以及雙親爭取兒童監護權和探視權，或對於兒童福利機構的處置有關；社會保險案件，是關於無行為能力的補助金、住宅津貼、依據《健康保險法》(The Health Insurance Act)的殘障者補助金、每日給付的案件，以及住宅津貼、學習補助金的案件；其他是關於《意外保險法》(The Accident Insurance Act)和《國民年金法》(The National Pensions Act)的利益和復權事項。有關警方的案件，通常和警方權力濫用有關，以警方不當的初步調查，例如程序或方法有瑕疵，或者使用多樣化的強制手段有關，而且大部分是住宅非法搜索和延遲拘留的案件。¹⁰²

案件數居次的司法類（廣義的司法機關）部分，分別是有關法院、監獄、扣押機關和檢察機關的案件。其中監獄案件二〇〇三和二〇〇四年的數量為二〇〇一和二〇〇二年數量的兩倍，增加幅度最大。而有關監獄案件，最多是有關強制或懲戒方式，或是移監，有些則是對監獄健康醫護的不滿。有關法院的案件，通常是對於法院有關公開審問、公平審判、案件延遲的問題（如對政黨和證據的處理），另外也有一些陳訴案是要求撤換法官；對於有關法院的陳訴，監察使特別注意有關公平審判的權利，以保障基本權和人權。對於法院的合法性監督，集中在法律保護的程序保障。陳訴者期待國會監察使可以作一個行動，改變法院的決定，但是事實上國會監察使不得影響審理中的案件或在法院作出

¹⁰² *Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001(English Summary)*, p.12-13; The Parliamentary Ombudsman of Finland, < <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/ombudsman/work/complaints-concern.htm> > (2004/6/17); 監察院國際事務小組編譯，2000a，頁 17。

決定之前的案件。¹⁰³

數量排行第三的衛生類部分，是有關公共衛生機構的案件，主要是有關病人的權利及健康的規定。健康醫療的案件類型，通常有關病人權利和健康醫療的安排，有些也和健康服務效率的缺失、醫療品質和處理病人的方式是否尊重病人自決的權利有關。對這類涉及病人權利和健康治療安排、治療品質的醫療規範問題，一般而言，監察使會諮詢醫學專家，通常是諮詢國家法醫學事務局（The National Board of Medicolegal Affairs）的意見後，再作成決定。¹⁰⁴

（四）案件之處分方式

芬蘭監察使在二〇〇一～二〇〇四年處理完成的案件數共有 12,093 件，占所有案件總數（19,762 件）的比例僅有 61.20%，表面上來看，案件的處理效率仍有待提升，這和從一九九〇年起，陳訴案件快速上升，以及案件的複雜性和困難度也隨之增加有關，¹⁰⁵當然歷年來的積案過多也是原因之一，因為從一九九七年開始實施「三個月原則」的作法之後，雖然加速新陳訴案的處理速度，卻使得「舊陳訴案」的數目增加。¹⁰⁶不過如果以每年新受理的人民陳訴案來看，四年共有 10,509 件，完成 10,379 件，則結案率高達九成八（98.76%），在案件處理上大致還維持一個不錯的效率（表 5-10）。

¹⁰³ *Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001(English Summary)*, p.12~13; The Parliamentary Ombudsman of Finland, < <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/ombudsman/work/complaints-concern.htm> > (2004/6/17); 監察院國際事務小組編譯，2000a，頁 17。

¹⁰⁴ *Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001(English Summary)*, p.12~13; The Parliamentary Ombudsman of Finland, < <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/ombudsman/work/complaints-concern.htm> > (2004/6/17); 監察院國際事務小組編譯，2000a，頁 17。

¹⁰⁵ 請參閱 Initiated and Resolved cases 1920-2001（附表），*Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001(English Summary)*, pp.9-10。

¹⁰⁶ *Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997(English Summary)*（Helsinki: Office of Parliamentary Ombudsman, 1998），pp.31-32; *Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001(English Summary)*, p.6。

表 5-9 芬蘭國會監察使 2001~2004 年受理人民陳訴案分類統計表

年 度	類 別	內政				司法						衛生 (健康醫療機構)	地方 政府	環 保 機 關	財 政 (稅 務 機 關)	勞 工 機 關	教 育 機 關	其 他	合 計
		社會福利 機		警 方	移 民 局	監 獄	法 院			扣 押 機 關	檢 察 機 關								
		社 會 福 利	社 會 保 險				民 事 及 刑 事 法 庭	行 政 法 院	特 別 法 院										
2 0 0 1 年	數量	524		320	40	103	180	23	7	79	42	181	109	112	100	51	76	372	2,319
		884				434													
	比例	38.1%				18.71%					7.8%								
排序	1				2					3	5	4	6	9	10	-	-		
2 0 0 2 年	數量	284	330	427	30	114	222	30	4	90	46	233	129	85	100	38	89	359	2,610
		614					256												
	比例	41.04%				19.4%					8.9%								
排序	1				2					3	4	7	5	10	9	-	-		
2 0 0 3 年	數量	240	251	399	38	226	189	27	4	82	35	235	127	97	81	80	47	403	2,561
		491					220												
	比例	36.2%				22.0%					9.2%								
排序	1				2					3	4	5	6	7	13	-	-		
2 0 0 4 年	數量	306	278	424	37	203	191	23	3	90	58	243	120	153	113	121	75	451	2,889
		584					217												
	比例	36.1%				19.7%					8.4%								
排序	1				2					3	6	4	7	5	9	-	-		
總 計	數量	2,213		1,570	145	646	903			341	181	892	485	447	394	290	287	1,585	103,79
		3,928				2,071													
	比例	37.8%				20.0%					8.6%								
排序	1				2					3	4	5	6	7	8	-	-		

(註) 為方便與我國作比較，筆者將芬蘭監察使受理的陳訴案類別，依據我國的分類標準，作局部的調整。

資料來源：筆者整理自

Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001(English Summary),p.38;
Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2002(English Summary),p.34;
Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2003(English Summary),p.38;
Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2004(English Summary),p.43.

表 5-10 芬蘭國會監察使 2001~2004 年案件結案率一覽表

案 件 別	2001 年		2002 年		2003 年		2004 年		合 計		結 案 率
	當 年 新 案 件 數	完 成 數	當 年 新 案 件 數	完 成 數	當 年 新 案 件 數	完 成 數	當 年 新 案 件 數	完 成 數	案 件 總 數	完 成 數	
陳 訴 案	2,473	2,319	2,588	2,610	2,498	2,561	2,950	2,889	10,509	10,379	98.76%
主 動 調 查	38	34	35	35	52	39	52	54	177	162	91.52%
提 出 意 見 與 參 與 聽 證	58	53	43	42	35	40	28	29	164	164	100%
書 面 溝 通	497	489	291	297	291	288	317	314	1,396	1,388	99.42%
總 計	3,066	2,895	2,957	2,984	2,876	2,928	3,347	3,286	12,246	12,093	98.75%
備註： 當 年 所 有 案 件 總 數	4,891	2,895	4,906	4,787	4,787	2,928	5,238	3,286	19,762	12,093	61.20%

註：筆者整理自

Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2002(English Summary),p.10;

Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2004(English Summary),p20-21 .

二〇〇一～二〇〇四年芬蘭監察使作成決議的案件（包括人民陳訴案和主動調查案）共有 10,544 件，作成實質處分決定的案件有 1,733 件，約占 16.4 %，包括起訴 4 件，譴責 90 件，建議 35 件，提出意見 1,450 件，在調查中糾正的案件有 154 件，其餘 83.6% 的案件則是沒有採取行動或沒有進行調查而駁回（表 5-11）。其中「沒有採取行動」包括在調查中沒有不正確的程序被發現、沒有理由懷疑錯誤的程序；「沒有進行調查」包括非監察使的職權範圍、已由主管當局審理中或仍在其他正常管道申訴、未詳細說明的案件、移送司法總監的案件、移送其他政府機關的案件、陳訴事件超過五年、因其他理由而失效的案件、詢問意見等。

另外，從監察使對於人民陳訴案所作成的實質處分決定中發現，二〇〇一～二〇〇四年分別是 331 件、376 件、411 件、508 件，有逐年增加的趨勢（表 5-11）。

表 5-11 芬蘭國會監察使 2001~2004 年對案件作成決議之統計

數 量 年 度	方 式	實質處分					非實質處分		合 計	
		起 訴	譴 責	建 議	提 出 觀 點	調 查 中 糾 正	沒 有 採 取 行 動	沒 有 進 行 調 查		
2001 年	陳訴案	1	17	4	262	47	1,372	619	2,322	2,356
	主動調查案	0	0	3	14	7	9	1	34	
	小計	1	17	7	276	54	1,381	620	-	
2002 年	陳訴案	0	14	0	322	40	1,607	627	2,610	2,645
	主動調查案	0	2	2	20	2	8	1	35	
	小計	0	16	2	342	42	1,615	628	-	
2003 年	陳訴案	0	18	2	361	30	1,618	532	2,561	2,600
	主動調查案	0	2	7	10	4	16	0	39	
	小計	0	20	9	371	34	1,634	532	-	
2004 年	陳訴案	0	35	9	443	21	1,771	610	2,889	2,943
	主動調查案	3	2	8	18	3	18	2	54	
	小計	3	37	17	461	24	1,789	612	-	
合 計	陳訴案	1	84	15	1,388	138	6,368	2,388	10,382	10,544
	主動調查案	3	6	20	62	16	51	4	162	
	總計	4	90	35	1,450	154	6,419	2,392	-	
	比例	0.03 %	0.85 %	0.33 %	13.76 %	1.46 %	60.88 %	22.69 %	100 %	

資料來源：筆者整理自

Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001(English Summary),p.39;
Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2002(English Summary),p.35;
Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2003(English Summary),p.39;
Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2004(English Summary),p.44 .

一般而言，監察使在案件調查後採取的行動，有以下幾個特點：¹⁰⁷

1.很少提出刑事告訴

提出刑事訴訟是國會監察使所能採用的最嚴厲措施，但是國會監察使很少

¹⁰⁷ *Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997(English Summary)*(Helsinki: Office of Parliamentary Ombudsman,1998),pp.33-37；監察院國際事務小組編譯，2000a，頁 27~29。

提出瀆職告訴，除非有充分理由相信案情相當嚴重，否則通常不考慮對各機關提出瀆職訴訟。二〇〇一～二〇〇四年僅有4件起訴的案件。

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

在芬蘭，監察使的公開訓誡，批評公務員執行職權的態度或方式，通常就會被認為是非常嚴重的制裁，具有相當程度的道德約束力。

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

4.基於憲法之規定，賦予監察使之義務，積極促進憲法基本權利及人權，因此當國會法案或法院判決有疏失、模稜兩可，或充滿矛盾時，監察使得對立法發展及公共行政提出建議。有時候監察使會建議更改某項官方決議，或是建議某事項，例如撤銷不公平判決，或提供一位陷入極度困境的公民某種必要的援助。

第五節 芬蘭監察使制度之特色

芬蘭國會監察使制度是承襲瑞典的制度而建立，是全世界第二個實施監察制度的國家，已有80多年的實施經驗，歷年來採取漸進式的制度改革，使國會監察使的功能更能發揮，尤其二〇〇〇年《新憲法》和二〇〇二年《國會監察使法》的正式施行，更是芬蘭國會監察使制度的一大變革。

目前國會監察使是以人民（國會）代表的身份，負責調查侵犯人民權利的官員行為，確保人民權利，可說是「合法性的捍衛者」（guardian of legality），因此是獨立於行政機關之外，屬於行政權的外部監督機制。此外國會監察使可對國會立法之適當與否表示意見，這也反映出他的法學素養之深厚與專業角色之公正，故深獲國會之肯定。而卸任後國會監察使也大多繼續出任司法總監、

最高法院法官或其他政府高級首長，甚至是歐盟國會監察使---等重要職務，¹⁰⁸其中第二任監察使 Risto Ryti，卸任後成為芬蘭總統。¹⁰⁹再者正、副國會監察使的薪資分別相當於正、副司法總監之薪資，某些程度也反映出他的重要地位（《國會監察使法》第十八條第一項）。

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

檢視芬蘭目前國會監察使的制度及實際運作之特點，可歸納出以下幾個結論：

一、國會監察使具有專業性、獨立性和公正性的特質

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

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

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

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

¹⁰⁸ Ilkka Rautio ed., 2000, pp.106-111.

¹⁰⁹ The Parliamentary Ombudsman of Finland, <<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/eoa/english/ombudsman/history.htm>> (2004/6/17)

二、國會監察使擁有很大的權力

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

三、國會監察使制度與司法總監制度形成雙重監察機制

從廣義監察制度之定義來說，以及一般對芬蘭監察制度之通說見解，不同於世界其他國家的監察體制，因為歷史的淵源，芬蘭同時具有國會監察使制度與司法總監制度的兩種監督機制，分別扮演政府部門的外部監督和內部監督之角色。兩者的職權雖然有部分相重疊，不過彼此間進行責任分工，國會監察使負責有關國防、軍隊或邊境防衛人員的案件，拘押、逮捕、監禁、關於犯罪調查之遷徙禁令，和對公民自由剝奪的案件，以及有關監獄及其他封閉性機構的案件；其他案件則由司法總監負責。兩者業務密切聯繫，相互配合，形成特殊的雙重監督機制，都屬於國家廉政體系的重要一環，對於澄清吏治、保障人權，有重要貢獻。如果加上設置在政府內部的五種政府監察專員，則芬蘭的監察體系更完整和多元，形成非常特殊的制度設計。

四、國會監察使擁有完整的案件調查權和處分權

國會監察使受理案件後，可以指揮警方和國會監察使辦公室之內部調查員進行案件調查，也可以要求被陳訴當局提供資訊或要求作出解釋；再者公務人員和公務機關有義務提供國會監察使任何需要的協助，包括提供相關文件和檔案；此外他也可以根據每個案件的特別需要，而採取不同的調查程序。對於案件調查後之處分，包括逕行起訴或命令檢察官起訴、彈劾建議權、譴責、建議、提出觀點、提醒或其他處分，也都是由國會監察使獨自決定，可見國會監察使對於案件擁有完整的調查權和處分權。

五、國會監察使執行職務具有積極性

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

六、國會監察使資訊的公開化與透明化

一九七〇年代之前，相較於瑞典，芬蘭監察使與新聞界的互動關係，顯得較不密切，一九七〇年代以後，監察使才開始採取比較積極的態度與新聞界互動，凡是國會監察使會採取較嚴厲處分的案件，或是可能引起廣大人民關切的案件，監察使通常會主動發布消息，¹¹⁰採取在辦公室召開特別記者會方式，使媒體報導時儘量正確，避免誤導。因此目前監察使辦公室的資訊人員負責與媒

¹¹⁰ 梁琨，1995，頁 141-143。

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，因此公開讓社會大眾接觸和瞭解監察使的相關訊息，是監察使所採行的措施。很多案件的決議，尤其是重要的案件通常被編入年度報告之中，副本立刻送交給國會憲法委員會。而目前大部分的裁決案件，都會簡述重要裁決觀點成為新聞公告，同時經由報紙媒體和國會網站上公布。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、相關部門的權力核心、研究機構與個人研究者、期刊，以及非政府組織，而國會監察使也會在年度報告送印時安排媒體說明會。此外國會監察使也常常在芬蘭各地，針對與本身工作有關的問題提出公開說明。¹¹¹

通常年度報告在每年秋季提出。除送交每一位國會議員及國會附屬機構，包括總統、各部會首長、司法總監、各省省長、中央刑事調查局、各級警政單位首長、勞工營、軍隊指揮官等外，國會也會收到監察使的報告書。年度報告由國會「憲法委員會」負責檢視，並作成建議，提交國會全體大會。其次，國會監察使也可以針對他認為重要的問題，向國會提出特別報告。

事實上國會監察使的年度報告所尋求的，乃是間接影響，藉由對案件處理結果的公布，使所有當局、官員（不論其是否為當年被起訴對象），一方面獲得適當行政行為的標準，另一方面也對官員產生警惕作用，¹¹²發揮實質的監督效果。

在國際關係方面，國會監察使也經常和外國相類似或相同監督體制的國家，例如北歐國家、波羅的海國家和其他歐洲國家，以及世界各國，共同參與合作和舉行會議，交換彼此的經驗。¹¹³

七、重大案件少且案件處理有效率

芬蘭因為政治清廉，政府官員違法失職的情形並不多，故國會監察使所處理的案件少有整頓官箴的重大案件，而以處理民眾基本權利、社會福利、消費

¹¹¹ *Report of The Finnish Parliamentary Ombudsman 1997(English Summary)*(Helsinki: Office of Parliamentary Ombudsman,1998),p.39;*Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2000(English Summary)*, pp.9、12.

¹¹² 梁琨，1995，頁141。

¹¹³ *Parliamentary Ombudsman of Finland Annual Report 2001(English Summary)* ,p.15.

者保護等案件為主。因此對於案件採取行動的方式，國會監察使雖有直接起訴或命令檢察官起訴之權，但是歷年來很少使用起訴權和彈劾建議權，大多以「非強制性」的輕微方式處理，例如建議、提出觀點、提醒或警告。在芬蘭，監察使不常向公共機關提出應如何行使職權的建議，而建議雖然對被陳訴之政府機關不具拘束力，但是有一社會效應，因為監察使被視為國家最高「合法性監督者」的角色，他的發言自然無上尊崇，於是依據不具備拘束力的建議，實質上卻被當作是有拘束力。這是為什麼監察使在調查處於合法性邊緣甚至超過合法尺度的事件時，都不得任意發表個人意見的緣故。¹¹⁴

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，因此在監察使人數僅 3 位，幕僚人員只有 40-50 位的情形下，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。

八、基本權和人權是監察使的監督重點¹¹⁵

芬蘭在一九九五年加入歐盟，同年進行修憲後，修憲後基本權和人權成爲芬蘭監察使「法律監督」最重要的部分，透過陳訴案的調查、巡察和主動調查來進行監督。而且從一九九五年之後，年度報告中有一章是有關基本權和人權的監督，二〇〇年三月一日實施的《新憲法》，更是被強調。故芬蘭的人權政策特別強調弱勢族群之保護，例如女性、兒童、少數族裔、原住民，以及反對種族歧視和增進非歧視的課題，《新憲法》實施後，警方的監聽、監視和科技監聽等隱私權的保護，和臥底行動也成爲監察使的監督重點。

¹¹⁴ 監察院國際事務小組編譯，2000a，頁 10。

¹¹⁵ The Parliamentary Ombudsman of Finland, <<http://www.oikeusasiamies.fi/resource.phx/ea/english/ombudsman/tasks/fundamental.htm>> (2004/6/17)