

瑞典的监察员制度

黄 列

保障公民在与国家机关、国家公务员打交道时所享有的权利在法律程序中是十分重要的。从这一点上看,瑞典的监察员制度即在保证公民免受司法和行政机关作出的压制性决定和不当管理方面起着积极关键的作用。

瑞典人引以为豪的就是他们在世界上首创了监察员制度(但据斯德哥尔摩大学汉语和中国文化教授罗多弼(Torbjörn Loden)讲,瑞典的监察员制度是受到中国历史上皇帝微服私访的启发)。瑞典的监察员可追溯到1807年,当时瑞典国王在海外征战,国内需要有人为其代理政事、发布法令和监督管理。设立监察员职位的初衷是想提供一种手段,以控制所有的司法、文职人员和军官遵守法律。

一 议会监察员

瑞典现有4位议会监察员,各自负责一个不同的领域。其中之一称为首席议会监察员,担负议会监察员办公室行政主任的工作,同时决定监察员工作的总体政策。议会监察员办公室聘用约60名工作人员,半数以上为科班出身的律师。

议会监察员由瑞典议会选举产生,任职4年。可连选连任,亦可由议会罢免撤职。

瑞典议会规定,议会监察员的职责在于:监督中央政府行政和军事机构(包括法院);市政府机构;在上述机构工作的官员和任职的其他人;以及行使行政权力的任职或履行公务或合同的人。监察员的监督范围不包括:政府内阁或各部部长;议会成员或市府理事会成员。议会监察员相互之间无权监督各自的工作。在瑞典,既使公司或基金会属国家或地方政府所有,但也不被视为国家机构,所以不属监察员的职责范围。报纸、广播媒体和新闻记者也不属议会监察员的监督范围。

任何公民若感觉自己受到不公正待遇,均可向议会监察员投送书面申诉。议会监察员每年处理约4,000件申诉,其重点集中于在社区的主张(集体权利)和个人的自由(个人权利)之间取得公正平衡。

议会授权监察员自行决定对哪些案件应作出调查。如有必要进行具体的调查核实,则由议会监察员办公室的法律工作者负责。申诉涉及的机关或官员将有机会作出答复。议会监察员也有权将申诉案件委托给更适合进行调查的其他机构或政府部门。每年,监察员对大约500件申诉案件作出犯有错误或失职的决定。有些决定导致起诉或纪律处分(警告或降低工资);有些决定则是对负有责任的公务员个人或机关给予措词严厉的批评。对于议会监察员的决定和裁断,任何人不得上诉。另一方面,监察员不能改变法院的裁决或决定。只有审理上诉的上一级机关或法院才能改变初审判决或决定。这样做的目的是确保司法的独立性。

议会监察员亦可主动就某事进行调查,因为他们的职责是经常检查在其监督下的行政机

关及国家公务员。近年来，议会监察员频繁检查中央政府部门、地方行政机关、法院、监狱以及军事机构等。此外，议会监察员还从事长期的调查工作，包括复议法律及执法情况。建议实行此类形式的控制的意见往往源自报刊、广播或电视的报道。议会监察员无需说明调查的原因和理由。

在国家公务员违反职责的案件中，议会监察员的作用类似于特别检查官，负责对案件的起诉以及对渎职案采取纪律处罚等措施。

议会监察员办公室享有完全的自主自治权。议会无权发号施令。但议会监察员办公室的正式报告（包括对上一财政年度工作的回顾、统计资料和监察员的决定和裁断的节选）由议会的一个常务委员会负责审查。该委员会在抽样基础上审查报告内容后，向议会提交一份意见陈述书。

瑞典的第一个议会监察员产生于1810年。直至1919年，芬兰才任命了自己的监察员。丹麦于1955年创立了一个类似的监察员办公室。在随后的几十年里，监察员思想传遍全世界。今天，多数民主制的国家都设立了至少一个监察员。

二 政府任命的监察员

在瑞典，在若干特殊领域，还有由政府任命的其他监察员。他们在议会监察员的监督下工作，但各自在自己的监督范围有着同样的监察职责。这些监察员分别为：消费者监察员、平等机会监察员、反对少数民族歧视监察员和儿童监察员。此外，还有一个由瑞典报界自发设立的新闻监察员。

1. 消费者监察员

消费者监察员就职于1971年，主要责任为确保瑞典的两项保护消费者利益的法律（《销售法》和《不公平合同条款法》）得到遵守和执行。

销售法适用于销售商品及提供服务的公司或交易商。任何商业性的销售实践，如果违反普遍接受的商业习惯或被视为不当行为，都会受到禁止。其目的在于保护消费者和交易人免受令人误解的的广告的伤害。如广告商许诺太多或以他事后不能维持的价格吸引顾客，消费者即可援引销售法要求保障。

《销售法》载有一条重要原则，即“反转举证责任”。据此原则，对销售实践负有责任者必须能够证明在其广告、包装和广告材料中的信息、自诩和许诺等是正确无误的。

从事推销的公司或其他人在其作广告或任何形式的推销过程中，都有可能被要求中止活动，以便向消费者提供重要信息，诸如有关价格的细节或商品及提供服务的性质等。当某一商品或某项服务有可能损害消费者或财产，因而带有特殊风险时，该商品/服务的销售或雇用即会受到强制禁止。被明确证实不适于其主要用途的商品或服务也会受到禁止。

《不公平合同条款法》保障消费者免受交易商使用的不合理合同条款（尤其是在销售耐用品和提供有关服务的标准合同中）的欺骗和伤害。依据此法，如合同的条款不合理地有利于卖方而有损于消费者，则禁止载有那些条款或宣布其为无效。

消费者监察员秘书处负责将有关推销实践、危险产品或不公平条款的案件诉至市场法

院，同时处理检举事宜。

1976年，消费者监察员办公室和国家消费者政策理事会合并为一个机构，消费者监察员为负责人，也是理事会的总理事。无论是由于社会上有人要求给予注意还是在其自己的审查过程中，一俟发现不当推销行为或合同中的不合理条件，理事会首先作出努力，和负有责任的当事人面谈，力争当事人自愿纠正错误。如果不能达成协议，消费者监察员可将案件提交市场法院，要求禁止卖方继续使用不当销售手段或合同条款。市场法院一般根据罚金处罚发出禁止令。对市场法院的裁决不得上诉。理事会每年处理约4,000件案子，其中2,000至2,500件涉及《销售法》。每年约有20件诉案提交到市场法院。

2. 平等机会监察员

平等机会监察员办公室创立于1980年，同年瑞典的《男女就业平等法》开始实施。平等机会监察员负责保证该法的实施并致力于争取就业男女在工作中的平等。该法规定禁止一切基于性别的歧视，要求采取积极措施促进工作岗位上的男女平等。其宗旨为促进男女在工作方面、工作条件和在工作中发展潜力的平等权利。

平等机会监察员的职责主要包括提供信息、培养公众舆论和处理歧视个案。平等机会监察员还应尽可能地利用咨询，提供信息及讨论晤谈等方法开展工作，应始终致力于说服雇主自觉自愿地遵守《男女就业平等法》。

平等机会监察员每年收到约150~200件申诉，其中约75件涉及性别歧视，多数是有关职位任命的；而余下案件中的大部分则关系到责成雇主采取或开创积极的行动所应考虑的措施。平等机会监察员亦可主动进行调查。如平等机会监察员对某一歧视案件不能通过协商找到解决办法，案件可起诉到劳工法院。如平等机会监察员未能成功说服雇主采取积极措施促进平等，他可向平等机会委员会提交申请，吁请该委员会通过禁令，责令雇主采取适当的措施。

3. 反对少数民族歧视监察员

自1986年以来，瑞典设立了反对少数民族歧视监察员。建立这一办公室的依据是《1986年抵制少数民族歧视法》。该法界定歧视为基于种族、肤色、民族或宗教的不公正、侮辱性或不公平的待遇。反对少数民族歧视监察员致力于抵制社会上、尤其是在工作岗位（但在隐私生活中）上的对少数民族的歧视。

反对少数民族歧视监察员的主要任务为：（1）帮助遭受歧视的个人保护自己的权利，为受害者提供咨询和支持；（2）通过参与公众辩论，帮助形成社会舆论；（3）向立法者提出建议和其他可采纳的措施，与少数民族歧视作斗争。

政府任命的监察员和议会监察员的不同之处在于，后者有权对当事人提起诉讼，而前者却只能把案件移送警察处理。因为根据瑞典刑法规定，反对少数民族歧视监察员的管辖范围，有相当的部分属于非法歧视。

反对少数民族歧视监察员不得影响法院的法律判决或有关当局对个案的决定。但在公众舆论、改变公众态度方面，监察员却起着极为积极的作用。一方面，监察员办公室注意做新闻记者的工作，大力传播信息；与重要的机构保持联系，敦请它们反对民族歧视；同时制定特别项目，激起民众关注、讨论少数民族歧视问题的兴趣。另一方面，监察员组织、参与公开的公众论坛，打破不同群体间的隔膜；会见民众，加强相互了解；同时深入探究每一种具

体实践方式背后的缘由。

此外，一个由政府设立的委员会负责在适用《男女就业平等法》方面向反对少数民族歧视监察员提供有关重大原则问题的咨询意见。该委员会还提出修正法律和改变其他抵制少数民族歧视的方法的建议。

4. 儿童监察员

自1993年7月以来，瑞典的青少年和儿童（以18岁为限）有了自己的监察员。儿童监察员办公室的工作宗旨是维护全社会的少年儿童的利益。

瑞典于1990年批准了联合国儿童权利公约。儿童监察员的主要职责即为依据该公约，保障青少年儿童的权益。

儿童监察员的特别重点首先放在满足那些处于不利地位的儿童的需求上。另一个重要任务是参与公众辩论并帮助公众认识到，在各种环境条件下，孩子的前途意味着什么。与处理社会各层次的青少年儿童问题的组织和政府机构协作也是儿童监察员工作的一个根本内容。此外，监察员和青少年儿童建立直接的联系也是极为重要的。

儿童监察员的工作分为以下四个特殊领域：青少年儿童成长的不同环境条件；他们的心理社会问题；儿童的安全以及社会计划。

儿童监察员主持一个专家（政府任命）委员会。该委员会系咨询机构，一般对特殊问题及监察员办公室的工作提出咨询意见。

监察员每年需向政府提交年度报告，其中应着重分析监察员办公室认为瑞典尚未满足儿童权利公约的规定的领域，同时提出改进的建议。

5. 新闻监察员

瑞典新闻界的自我纪律约束制度并非建立在法律基础之上，它完全是自发形成的，全部由三个新闻组织资助。

瑞典新闻理事会或荣誉法院始建于1916年，据说是世界上此类法庭中历史最悠久的一个。新闻理事会由国家新闻俱乐部、记者联合会和新闻出版商协会共同创立，成员包括一位法官（担任主席），上述三个机构的各一位代表和来自公众的两位代表（他们必须与新闻出版商或新闻组织无任何联系）。

新闻监察员办公室建立于1969年。监察员由一个特别委员会任命。该委员会的成员则由议会监察员、瑞典律师协会主席和新闻俱乐部主任构成。

在新闻监察员办公室成立之前，有关违反良好新闻惯例的投诉通常提交到新闻理事会。但现在，这些投诉首先送到监察员手里。监察员还能授权主动进行调查。

任何人如认为某一条新闻违反了新闻道德，均可向新闻监察员提出抗议。但若抗议和投诉会导致对报纸的指责，文章涉及的个人必须首肯才行。

新闻监察员接到投诉后，他的任务是确定可否通过某种纠正办法或受指控的报纸的答复来解决问题。为此目的，有可能与有关的报纸接触并联系。一旦问题不能以这种方式解决，而新闻监察员又有理由认为良好的新闻惯例受到忽略，他即可进行查询，首先要了解有关报纸的主编的意见。

查询调查之后，新闻监察员面临三个选择：（1）认为投诉不能成为指责该报纸的根

据：（2）取得的证据足以使新闻理事会就此投诉进行查核；（3）轻微违反良好新闻惯例的行为可由新闻监察员对报纸提出批评而不必求助于新闻理事会。

第（1）和第（3）项选择可上诉至新闻理事会。在新闻监察员和新闻理事会复议之后，投诉者有权向法院起诉。

向新闻监察员投诉均为免费。监察员还回答公众关于新闻道德的问题。

被认定违反了良好新闻惯例的报纸要向公众公布新闻理事会或新闻监察员的调查结果，也有可能交付行政罚款。

近些年来，瑞典每年约发生300~400件新闻投诉，常常关系到报纸对刑事诉讼的报道及对个人私生活的侵挠。约30%的投诉在新闻监察员转交后或当事人一方上诉后由新闻理事会审理得到判决。其余的投诉不是有关的报纸受到新闻监察员的指责和批评，就是因为各种原因被予以注销。有关的原因大致为：投诉无事实基础或报纸已刊登了纠正声明等。在所有的投诉中，约20%致使有关的报纸受到新闻监察员或新闻理事会的批评。

可以说，瑞典的监察员制度在世界上是较为完善的。无论在监督行政机关和公职人员方面、在监督立法和执法方面以及在维护和保障公民合法权益方面，瑞典都积累了较丰富的经验，有些地方值得我们注意和借鉴。

