

瑞典议会监察专员制度

□ 艾政文 胡松

一、议会监察专员制的产生及其发展

瑞典的议会监察专员制是世界上最早的由议会专职监督行政和司法机关的制度。它的产生可以追溯到18世纪该国的“大法官”制度。1709年，瑞典和俄国发生了战争，结果瑞典战败，其国内的政局动荡不安，官吏贪污腐化。为了制止这种混乱局面，国王在1713年任命了一名监督百官的代理人，这就是“大法官”。1719年，瑞典议会为了限制王权，同时为了扩大议会的权力而颁布了一部新宪法，这就为议会监察专员制的形成奠定了前提条件。1809年，瑞典议会仿效国王设立大法官的做法，在当年制定的一部民主宪法中规定设立一名监察专员，负责监察各级官员，保护民众的利益。1810年，议会根据该民主宪法任命了一名监察专员负责监察各行政机关及其官员。瑞典议会在1968年将议会监察专员增至3人，并设立2名副监察专员负责协助监察专员的工作。

1975年，瑞典议会又修改了议会法，规定议会监察专员为4人，其中1人为首席监察专员，具体负责监察专员署的主要工作，其他3名监察专员与首席监察专员不存在指挥与被指挥的关系，他们相互配合、分工协作。4名监察专员全部由议会选举产生，而且一般从无党派且具有杰出法律知识和秉性正直、社会威望较高的人士中选出，他们通常是律师或法官，任期4年，可以连选连任。

二、议会监察专员的监察对象及其权力

由于议会监察专员的职责是负责监督中央和地方的行政、司法活动，因此议会监察专员的监察对象主要为中央和地方的行政、司法机关及其公务人员。这里的“公务人员”范围很广，主要包括中央和地方政府机关的官员、法院的法官、检察官、公立学校的教职员工、医院的医师和护士、公立养老院的职员以及军队的下士以上军官等。此外，受行政机关委托代行其实际事务的雇员、非正式职员也属于监察专员监察的范围。不在议会监察专员监察范围内的公务人员主要有：议会议员、议会秘书处的职员、议会诉愿部职员、议会秘书长、中央银行政策委员、大法官和地方议会议员等。

由于议会监察专员监察的对象非常广泛，因此就很有必要赋予监察专员以充分的权力，以便对监察对象实施有效监督。瑞典法律赋予议会监察专员的权力主要有：调查权、视察权、建议权和起诉权。调查权是议会监察专员的一项重要权力，也是监察专员独立行使职权的重要标志。在调查过程中有关部门和人员必须给予密切配合，任何部门和人员不得随意拒绝。如果遭到拒绝，监察专员就可以向议会委员会提出有关报告，或者在新闻媒体上加以公布，从而给那些拒绝配合调查的人以巨大压力。他们还有权查阅任何法院或行政机关的会议记录和有关文件，但保密文件除外。在调查时，监察专员可要求有关部门的负责人对某些问题作出书面或口头说明，另外，任何检察官都有义务协助监察专员的工作。有时，为了调查某个重要案件，还可以举行大型听证会。

瑞典有关法律还规定，监察专员有权在他认为必要时对行政机关、法院、监狱和军事机关等进行工作视察。4名议会监察专员每年有30个工作日进行实地视察。视察一般采取“突然袭击”的方式进行，这就会给被视察对象来一个措手不及，从而迫使那些行政机关、司法机关及其公职人员不敢轻易怠慢而要时时保持警惕，不断改进工作。监察专员在开展调查或视察工作后，可以向有关部门提出相关建议。如当公民合法权益受到行政机关的非法侵害时，监察专员可以建议行政机关给予公民适当的赔

偿；或当行政机关的行政行为不当时，监察专员可以建议其纠正错误；如果是行政机关的工作人员犯罪、违法，监察专员可以建议有关部门对违法犯罪的公务人员给予免职处分。一般来说，行政主管机关都会采纳监察专员的建议。如果建议未被采纳，监察专员可以通过新闻媒体曝光或向议会有关委员会报告情况，最终可以促使问题得到圆满解决。

对于调查或视察中发现的确有违法犯罪行为的官员，监察专员有权向法院对他们直接提起公诉。19世纪以前，采取这种手段主要是为了对付日益严重的官僚主义，而现在，主要是针对那些严重违法犯罪的公职人员。1975年颁布的瑞典刑法修正案规定：必须是对那些严重违法且造成重大后果的工作人员才可以提起公诉。然而，议会监察专员受理的大多是一般案件，因此监察专员的起诉权不常用。尽管如此，它仍对违法乱纪和贪污腐化的官员具有很大的威慑作用。

三、议会监察专员行使权力的一般程序

为了保证监察专员充分而有效地行使法律赋予他们的权力，瑞典议会监察专员公署在长期的工作实践中，探索出了一套行之有效的工作程序，具体如下：

首先是受理公民的申诉和控告。这是议会监察专员公署的一项主要日常工作，也是案件来源的主要渠道之一。当公民认为自己的合法权益受到行政机关及其工作人员的不法侵害时，可以向议会监察专员提出申诉或控告，申诉的方式以书面材料为主，也可以采取电话或口头的方式。监察专员在接到公民的申诉后先要作出合理判断，判断公民申诉是否属于自己的管辖范围，如果不属于自己管辖范围内的事，则可以拒绝接受。但是，监察专员不能无故拒绝受理公民的申诉或控告，一旦发现监察专员无故拒绝受理公民的申诉，公民可以向议会宪法委员会提出申诉，对于那些不称职的监察专员，宪法委员会可以撤销其职务。

为了协调好与法院等司法机关的关系，瑞典有关法律规定，监察专员一般只受理没有达到起诉程度的公民申诉或控告，对有可能提起公诉的案件，监察专员原则上不予受理，公民可以向法院控诉。然而，凡是监察专员已经受理的公民申诉，一般不会再推到法院，即使是一些需要向法院起诉的案件，法院在判决时也会尊重监察专员提出的处理意见。

其次是展开调查。议会监察专员的调查大体上要花费几周甚至几个月的时间，因此，展开调查绝不是一件轻而易举的事，因为在调查过程中监察专员要对照法令、研讨惯例，要充分听取双方当事人的意见，还往往要对控告进行反驳、再反驳，或者举行有关的大型听证会，因此，大规模的调查常常要持续一年以上。

监察专员调查的结果，大部分以“监察专员的意见”方式表明。虽然监察专员的意见不具有强制力，但是监察专员的意见不仅要告诉当事人，还要向议会报告，向政府以外的有关方面通告，这是根据“文件公开”的制度而必须向社会公开。中央和地方的行政机关、司法机关所采取的措施也要向议会监察专员报告，因此，监察专员的意见通常是会被其他机关接受的。

最后是处理案件。调查之后，监察专员要采取一定的方式对公民的申诉、控告作出处理，主要是采取调解、建议、批评和起诉等方式处理案件。调解就是通过协商方式促使双方相互谅解和让步，从而化解彼此之间的矛盾。建议就是监察专员在对案件调查后向有关行政机关提出诸如放弃、修改某些行政决定，或者要求行政机关对受到非法侵害的公民给予适当赔偿，或向上级主管机关建议对某些行政人员加以行政处分。批评是针对那些犯有轻微过失的行政机关或行政人员的，目的在于促使他们纠正错误。起诉是处理申诉案件的最严厉手段，是专门针对那些犯有重大过失或违法的行政机关及其工作人员的。议会监察专员通过采取以上手段来处理公民对其他国家机关及其工作人员的申诉和控告，目的在于维护法制的统一和尊严，保护公民的合法权益。

瑞典议会和我国人大作为国家代议机关，在其职能行使方面具有许多相似之处，

比如都具有立法、监督和人事任免等职能，并且瑞典议会在行使其监督职能方面积累了一些成功经验，主要表现在议会监察专员制的设置上，这些成功经验对我国人大监督职能的完善不无积极的借鉴意义。

（作者单位：南昌大学法学院）

《人大研究》2004年第7期（总第151期）

