

歐洲監察制度綜論

汪林玲

摘要

西方監察機關起源於 1809 年北歐的斯堪地那維亞半島（Scandinavia）的瑞典，並從北歐開始向世界發展。歐洲作為西方監察制度發源地，悠久的歷史、政治地緣屬性、歐洲領地的同盟性等，相對於其他區域，監察制度的發展更具結構性及獨立性，且這項制度在歐洲已廣泛建立，並融入不同的法制架構。歐洲獨立的監察制度，監督行政部門的概念在 20 世紀經歷了一連串發展過程，相較於權力分立架構中行政、司法及立法制度，監察及人權機關是一個新興制度的建立。這些機關的結構在不同的歐洲區域法律體系中亦有所差別；因此，本文就歐洲地理脈絡與政治地緣及監察制度的區域特性，界定探討歐洲監察機關範圍，並將歐洲監察制度現況以法制架構、歐洲監察機關與國會、行政、司法機關之關係，分述歐洲監察制度上與國會間的相關性及獨立性、職權行使型態、是否含人權保障任務以及司法上的豁免權等，進而分析當代歐洲監察體制的發展。

關鍵字： 歐洲監察制度、獨立性、人權保障、歐洲理事會、歐洲人權法院

壹、前言

西方監察制度發源於瑞典，於 1809 年設置，並於憲法內載明，時隔近一百一十年後芬蘭於 1919 年設立監察使，繼之丹麥於 1955 年設立監察使辦公室，之後挪威及紐西蘭於 1962 年成立監察使辦公室，自此英國、加拿大、以色列、法國、葡萄牙、奧地利、澳大利亞等各國均紛紛設立監察使辦公室¹，1960 年起監察制度於各國紛紛設立，再於 1990 年代起監察制度在全球蓬勃發展。

歐洲各個國家除了監察制度本身的廣泛設立外，其實也呈現區域性不同樣貌。如北歐瑞典和芬蘭是歐洲最早設立監察制度的兩個國家，監督範圍包含所有行政部門，也包括司法制度²。依據瑞典和芬蘭之國家法令規章，監察使對司法權具有廣泛性的監督³，甚至是實質的法理審查，也就是說，監察對司法有完整的監督權，某種程度而言將司法視為行政部門。另外，

這兩個國家也同樣因應歐洲對監察機關在人權任務的強化，分別於 1986 及 1995 年轉型為「人權監察使」。事實上，近年來許多西歐國家也將其傳統型（典型）的監察使轉型為人權監察使⁴。

而在南、中、東歐的監察機關負有促進民主化及有效執行歐洲人權公約（European Convention of Human Rights）所揭櫫之善治中，如獨立性、資訊公開、透明度、課責及防貪堵弊等的不同型態。在近二十年內，已有許多監察機關負有人權保障的任務，部分國家將此人權保障任務定於憲法或法律中，除了北歐國家外，在南、中、東歐的監察使也已經正式被定位為人權監察使或混合型監察使（human rights ombudsman or hybrid ombudsman），有別於以往的典型監察使（classical ombudsman）。

截至 2023 年，歐盟的 27 個國家均有監察機關，除瑞士及義大利僅有區域性監察機關外，其他 25 個國家均設有全國

《註 1》汪林玲，〈監察使的概念與差異分析——從全球發展觀點探討〉，《空大行政學報》，第 30 期，2016 年 11 月，頁 81-119。

《註 2》Reif, Linda C., *The ombudsman, good governance and the International Human Rights system*, Leiden, Netherlands: Martinus Nijhoff, 2004, 138. ; Kucsko-Stadlmayer, G., *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Wien: Springer, 2008, 2&26. ; 彭錦珍，〈從北歐監察制度發展論我國監察權之獨立行使——以瑞典、芬蘭、丹麥三國為例之探討〉，《華岡社科學報》，第 19 期，2005 年 6 月，頁 61-92；監察院國際事務小組，〈芬蘭監察制度〉，2 版，2007，臺北市：監察院，頁 21-22。

《註 3》Nicole Bürli, *Third- Party Interventions before the European Court of Human Rights: Amicus Curiae, Member- State and Third-Party Interventions*, UK: Intersentia, 2017, 125.

《註 4》Kucsko-Stadlmayer, G., *Supra* note 2, 36. ; Reif, Linda C., *Ombuds Institutions, Good Governance and the International Human Rights System*, Leiden, Netherlands: Brill Nijhoff, 2020, 406-408.

性監察機關。歐盟本身也有自己的監察組織，即歐盟監察使。以歐洲理事會會員國來看，共有 46 個國家，其中有 43 國設置全國性監察機關，且有 39 個國家屬於人權監察使，僅比利時、愛爾蘭、馬爾他及英國屬傳統監察使。進一步觀察 2023 年國際監察組織 (International Ombudsman Institute, 簡稱 IOI) 的 214 個投票會員中，歐洲理事會會員國的監察機關計 88 個 (包括全國性及區域性)，占國際監察組織 (IOI) 會員的 41.12%。由此可見，這項制度在歐洲已廣泛建立，歐洲監察制度在西方監察使上具舉足輕重角色，也促使本文對此制度之比較與分析。

本文先就歐洲地理脈絡與政治地緣及監察制度的區域特性，界定本文探討之歐洲監察機關範圍，並將歐洲監察制度現況以法制架構，歐洲監察機關與國會、行政、司法機關之關係，分述歐洲監察制度上與國會間的相關性及獨立性、職權行使型態、是否含人權保障任務以及司法上的豁免權等，進而分析近代歐洲監察體制的發展。

貳、本文所列歐洲國家監察機關範圍

本研究臚列的 46 個國家 (詳表 1) 係依據文獻探討資料、參考歐洲地理脈絡與政治地緣及監察制度的區域特性為之，並輔以歐洲理事會 (Council of Europe) 會員

為討論範圍。對於位居中亞的 Kazakhstan (哈薩克)、Kyrgyzstan (吉爾吉斯) 及 Uzbekistan (烏茲別克)，這些國家都包含於歐洲安全合作組織 (Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE-Europe)，而以以色列國家文化根植歐洲，俄羅斯位於歐亞地區，因此均一併列入歐洲國家討論；同時這些國家在國際監察組織 (IOI) 的會員分類係屬歐洲區域，且依據 2023 年聯合國人權事務委員會 (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR) 轄下之「國家人權機關全球聯盟」(United Nations Global Alliance of National Human Rights Institutions, GANHRI) 亦分屬歐洲地區。至於德國以聯邦議會訴願委員會 (Petition Committees on the federal level) 行使該國國家監察使之權，該訴願會可受理陳情，但無實際的決定權⁵，惟另設有特別的監察使處理軍事業務，故仍列入討論。另外，考量義大利及瑞士無中央監察機關，且此兩國之監察制度屬地方層級，所能獲得的資訊亦較不完整，再以歐盟非屬具主權之國家，故均不列入本文探討。

參、歐洲監察制度的現況

一、法制架構

監察制度法制架構之完整可體現該國制度的穩定性與持續性，由於歐洲地區的

《註 5》 Reif, Linda C., *Supra* note 2, 22.

表 1 本研究探討之 46 個樣本國家名單

序號	樣本國家	序號	樣本國家
1	Albania 阿爾巴尼亞	24	Kyrgyzstan 吉爾吉斯
2	Andorra 安道爾	25	Latvia 拉脫維亞
3	Armenia 亞美尼亞	26	Liechtenstein 列支敦士登
4	Austria 奧地利	27	Lithuania 立陶宛
5	Azerbaijan 亞塞拜然	28	Luxembourg 盧森堡
6	Belgium 比利時	29	Malta 馬爾他
7	Bosnia and Herzegovina 波斯尼亞和赫塞哥維那	30	Moldova 摩爾多瓦
8	Bulgaria 保加利亞	31	Montenegro 蒙特內哥羅
9	Croatia 克羅地亞	32	Netherlands 荷蘭
10	Cyprus 賽普勒斯	33	Norway 挪威
11	Czech Republic 捷克	34	Poland 波蘭
12	Denmark 丹麥	35	Portugal 葡萄牙
13	Estonia 愛沙尼亞	36	Romania 羅馬尼亞
14	Finland 芬蘭	37	Russia 俄國
15	France 法國	38	Serbia 塞爾維亞
16	Georgia 喬治亞	39	Slovakia 斯洛伐克
17	Germany 德國	40	Slovenia 斯洛維尼亞
18	Greece 希臘	41	Spain 西班牙
19	Hungary 匈牙利	42	Sweden 瑞典
20	Iceland 冰島	43	The FYR of Macedonia 馬其頓
21	Ireland 愛爾蘭	44	Ukraine 烏克蘭
22	Israel 以色列	45	United Kingdom 英國
23	Kazakhstan 哈薩克	46	Uzbekistan 烏茲別克

資料來源：作者編製

歷史、政治、經濟及文化淵源，有別於其他區域的網絡與聯盟，除了受聯合國影響也深受區域體制的歐盟、歐洲理事會、歐洲人權法院等影響，在法制度規範上其監察制度法源層級較高，也相當程度受到上開歐洲區域體制的國際法及會議決議等之規範。同時歐洲各國的監察使雖有國會監察使之稱，但其任期、任命與解職上都一定程度在法制度上與國會分離，以期達到

獨立於國會的法制度。值得一提的是，歐洲監察使有極大部分具有一定程度的刑事或民事等豁免權，以保障監察使依據職權公正調查時不受外力的影響。茲將本節內容縷析如下：

(一) 設立監察制度法源基礎主要具體化於憲法或法律層次

歐洲許多國家的監察制度之法定基

表 2 歐洲各國設置監察機關的法源位階

項目	憲法	國會法	行政規則	合計
國家數 (%)	32(69.6)	12(26.1)	2(4.3)	46(100)

資料來源：本文彙整⁶

礎立基於憲法或法律層次，僅極少部分以行政規則定之；歐洲監察制度具體化於憲法法律規章，可強化監察制度的獨立性，在本文所列的 46 個國家中，有 32 個國家在憲法載明設立監察機關，如阿爾巴尼亞、亞美尼亞、奧地利、亞塞拜然、丹麥、芬蘭、馬爾他、荷蘭、羅馬尼亞、瑞典等，都在憲法層級明定設置監察機關，占 69.6%，近七成。另外有安道爾、比利時、捷克、法國、冰島、愛爾蘭、英國等 12 個國家是明定於國會法設置監察機關，占 26%；而哈薩克及列支敦士登僅規範在行政規則內，詳表 2。相對於歐洲國家，超國家體制的歐盟監察使，法制度原規定於歐洲共同條約第 195 條並依據馬斯垂克條例設置，嗣後歐洲議會制定歐盟監察使法 (European Ombudsman's Statute)，並

在歐盟監察使的推動下，將「接受良好行政服務權利」(right to good administration) 納入歐盟基本權利憲章 (Charter of Fundamental Rights of the European Union) 第 41 條⁷；另外，基本權利憲章第 43 條亦規定人民有權啓動監察使⁸，次於 2007 年 12 月 13 日簽署 (2009 年 12 月 1 日生效) 的里斯本條約 (歐盟用以取代歐盟憲法條約) 中生效，此亦強化歐盟監察使的地位。

從法制度可明確窺知，歐洲國家在監察機關設置上主要明列於憲法層級，憲法條文的規範係確保監察機關獨立於行政機關，同時也兼具監察機關在國家制度架構中的獨立性、穩定性及持續性。另外將法制位階提高，可保障監察機關能獨立於國會政黨政治的影響。因此，歐洲學者提出，在憲法中體現讓監察機關不受任何其

《註 6》資料彙整自 Gabriele Kucsko-Stadlmayer 於 2008 編輯之 *European Ombudsman-Institutions* 一書，見《註 2》，及監察院國際事務小組 2017 年編印之「國際監察制度綜覽」；另外並檢自歐洲各國監察機構相關網站後整理完成。

《註 7》楊智傑，〈歐盟監察使的職權與貢獻〉，監察院國際事務小組 (編)，〈歐盟監察使起源、設立、發展〉，初版，臺北市：監察院，2011 年，頁 3。

《註 8》《歐盟基本權利憲章 (Charter of Fundamental Rights of the European Union)》，2012/C 326/02 (簡稱《歐盟權利憲章 (EU Charter)》)，第 43 條明定：「歐盟的任何公民，及居住在會員國或在會員國設有營業所的任何自然人或法人，都有權利將共同體機構或機關活動中的不當行政案件，提交歐盟監察使，不過前述的機構或機關，排除具司法任務的法院與第一審法院。」

他三權的影響，即使是對監察機關具有功能性投票的立法權亦復如此⁹。歐洲國家的監察機關中，只有阿爾巴尼亞、愛沙尼亞、列支敦士登、馬爾他、馬其頓 5 個國家認為其本身屬於行政機關，此部分與該國監察機關主要仍隸屬於行政首長的機制有關。而巴西及喬治亞兩國除了在憲法具體化監察制度外，在法律位階的組織法也有詳細的規範。由於複雜的立法過程（如國會議員的絕對多數通過等），憲法及國會法對監察機關的合法性比一般的行政規則更具職權獨立運作的基礎。

（二）建立職務上的利益迴避法規範，強化監察使經濟及政治的獨立

監察使本身職務的迴避與其職務行使的多元性有關，最主要的目的是為了確保監察使經濟及政治的獨立，以利其對行政機關公平公正之調查。46 個歐洲國家中都有不同程度的規範內容，包括，安道爾、亞塞拜然、捷克、匈牙利、冰島、馬爾他等 28 個國家要求監察使不得擔任政黨職務、專業有給職，甚至任職監察使後也必須退出政黨；另外，阿爾巴尼亞、安道爾、奧地利、比利時、捷克、芬蘭、法國、喬治亞、德國、匈牙利、以色列、盧森堡、挪威、西班牙等均要求監察使不得

兼任其他政府官員職務。同樣如安道爾、奧地利、捷克、喬治亞、愛爾蘭、挪威、西班牙等，也有 28 個國家禁止監察使擔任其他專業性的職務或有給職。在芬蘭及斯洛伐克，監察使甚至被概括式禁止擔任可能影響職責可信度的職位。從各國的法制規範上可知，歐洲 46 個國家中有九成以上共 43 個國家（占 93%）在法令上至少有一項對監察使因職權行使而有必要迴避之規定，僅瑞典、英國和列支敦士登未對監察使的職務迴避設定先決資格條件。從高比例的迴避規範也明顯看出歐洲在此項制度上的高同質性及完整性。

（三）歐洲理事會奠定歐洲監察及人權機關之正式（法制）影響力

歐洲監察制度的國際合法基礎，主要來自這些制度對監察及人權國際保障的特殊性。在歐洲理事會的層級，1975 年第 757 號推薦文（Recommendation）¹⁰，議會大會（parliament assembly）建議部長理事會各會員國政府指定設置監察使，嗣後歐洲理事會和部長委員會對於設立監察使促進人權保障等之推薦文和決議文陸續產生。歐洲國家對於司法的人權保障方式，藉由一種司法裁量權以外，比較非正式、快速且無須付費的方式，主要採用的方法

《註 9》Kucsko-Stadlmayer, G., *Supra* note 2, 7&10.

《註 10》資料於 2024 年 6 月 19 日下載自 Parliamentary Assembly of the Council of Europe 網站中 1975 年 1 月 29 日的理事會議會大會之 757（1975）推薦文（Recommendation），並列於該理事會法規委員會報告內，<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=14791&lang=en>，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 19 日。

是監察使的任用。1998 年歐盟理事會之人權委員會（歐洲人權法院前身）的領航報告在國家級或區域級授權監察使以非司法的方式保障人權¹¹。授權的內容包括對立法的建議、讓民眾有知的權利、教育民眾可使用的陳情方式等。歐洲理事會議會大會在 2003 年之 1615 的決議文¹²以「監察制度」之名，強調獨立監察使的人權保障作為及對法治原則的倡議，監察使對各個階層的行政機關具價值性的角色。

再以，歐洲理事會於威尼斯原則（The Venice Principle）之訂定，更強化監察及人權機關之法制位階及執行力。威尼斯原則全名為「保障暨提升監察機關之準則」[Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (The Venice Principle)] 於 2019 年 3 月及 5 月分別經歐洲法律民主委員會（又稱威尼斯委員會）¹³全體會議通過並經部長委員會認可。有鑑於監察使於全球之重要性日益提

升，威尼斯委員會參酌如聯合國人權事務委員會（OHCHR）、國際監察組織（IOI）及地中海國家監察使協會（Association of Mediterranean Ombudsmen）等國際組織之意見，著手訂定監察使暨監察機關法制化（特別是在憲政層級）文件，透過全球性原則及規範之建立，以保障監察使暨監察機關之地位及提升其重要性。該原則總計 23 條，內容涵蓋監察使與監察機關之設置、監察使之產生、任期、任務、不適任之解職條件及履行職務時應受保障、不可任意刪減監察機關預算等，提升及完備歐洲監察機關法制依循機制。

（四）監察機關具有監測歐洲人權法院判決及歐洲人權公約之落實

歐洲人權法院（European Court of Human Rights, ECHR）特別協議之內涵¹⁴，對於監察使的角色，其一，監察使應該協助認定和解決有關人權的國家法律秩

《註 11》 Reif, Linda C., “Evolution of Human Rights Ombudsman”, *Boston College Third World Law Journal*, Vol.31, 2011, 269-310.

《註 12》 資料於 2024 年 6 月 19 日下載自歐洲理事會 Parliamentary Assembly of the Council of Europe 網站中 2003 年 9 月 8 日的理事會議會大會報告人 Mrs Nabholz-Haidegger, Doc.9878, 1615 (2003) 推薦文，<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17133&lang=en>，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 19 日。

《註 13》 歐洲理事會（European Commission）下設有諮詢機關威尼斯委員會，全名為歐洲法律民主委員會（European Commission for Democracy Through Law），一般均以威尼斯委員會稱之。該委員會成立於 1990 年，主要工作是訂定及設計法律框架，協助會員國改善其憲法、立法及民主制度之運作，並提供憲法改革及制定法律之建議。威尼斯委員會的意見及報告經常為各國政府、國際組織、最高法院及憲法法院引用。

《註 14》 資料於 2020 年 8 月 9 日下載自歐洲理事會 Parliamentary Assembly of the Council of Europe 網站中 The European Convention on Human Rights，<http://www.hri.org/docs/ECHR50.html>，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 19 日。

序之結構性問題；其二，監察使對可以處理歐洲人權法院為數不少卻無法受理的申訴案件，從而有助於解決長期居高不下無法受理的法院申訴案件。長期以來歐洲人權法院所面臨的最大困擾為積案太多，無法有效率地判決¹⁵，至今仍面臨這項問題。另外，歐洲人權法院在判決中通常參考使用監察機關報告、意見與訴訟資料，由於歐洲監察機關經常性參與歐洲人權法院的訴訟程序，已成為第三方介入角色¹⁶；甚至在歐洲人權法院的裁判中，國家的監察機關已具有限制「國家裁量餘地原則」重要機制¹⁷。因此，歐洲監察或人權監察機關對於具有「負責代表公眾利益」的歐洲人權法院，已負有監測歐洲人權法院判決及歐洲人權公約落實與執行情形之要職，也奠定歐洲監察機關及歐洲人權監察機關的重要性，並且在聯合國的人權保障系統中，監察使與人權保障和國際人權保障機制的關係持續成長。

二、歐洲監察機關與國會（立法機關）的關係

為確保監察使對行政機關之獨立性，歐洲許多國家在監察使的任用、任期、解除等立法程序與國會功能上有許多連結；惟歐洲監察使一般雖稱為國會監察使，然在實質的立法程序上為限制國會對監察使的政治影響力，就國會行使職權對於監察使之任用、任期、解除等都有的法制規範，在法制度上同樣強化國會及監察使間的相互獨立性。

首先，監察使保持獨立的重要機制，歐洲國家常對監察使的任期及任用的立法程序做規範¹⁸。歐洲國家任命及解除監察使職位的機關雖多數仍以國會為之，然其於程序上輔以投票比例及任期規劃設計，使其獨立於行政並期達到不受國會的影響。

本文彙整¹⁹歐洲46個國家中，除德國設有特別監察使處理軍事事務，並以聯

《註15》廖福特，〈歐洲人權公約〉，《新世紀智庫論壇》，第8期，1999年12月，頁58-64。

《註16》Reif, Linda C., *Supra* note 4, 400.

《註17》Pellonpää, M., “Finnish Parliamentary Ombudsman as Guardian of Human Rights and Constitutional Rights: View From the European Court of Human Rights”, in I, Rautio ed., *Parliamentary Ombudsman of Finland 80 Years*, Finland:Parliamentary Ombudsman of Finland, 2000, 73 ; Arai-Takahashi, Y., “The margin of appreciation doctrine: a theoretical analysis of Strasbourg’s variable geometry”, in A, Føllesdal, B, Peters & G, Ulfstein, eds, *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, Cambridge University Press, 2013, 62.

《註18》Gottcherer, D. M. and Hostina, M. Essential Characteristics of a Classical Ombudsman, 1998, in <https://www.usombudsman.org/essential-characteristics-of-a-classical-ombudsman/>, last visited: 16 September 2023 ; Buck, T., Kirkham R. & Thompson B., *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, England: Ashgate Publishing Limited, 2011, 160&162 ; Reif, Linda C., *Supra* note 2, 399.

《註19》同《註6》。

表 3 國會對於監察使之任命須通過之比率

項目	>1/2	>2/3	>3/5	No vote	小計	非國會任命或無法分類	合計
國家數 (%)	24(52.2)	8(17.4)	2(4.3)	7(15.2)	41(89.1)	5(10.9)	46(100)

資料來源：本文彙整²³

表 4 國會對於監察使之職務解除相較於任命時之通過比率

項目	同任命之比率	較任命比率高	低於任命之比率	小計	非國會機關解職或無法分類（由司法機關或固定任期等）	合計
國家數 (%)	30(65.2)	7(15.2)	1(2.2)	38(82.6)	8(17.4)	46(100)

資料來源：本文彙整²⁴

邦議會訴願委員會 (Petition Committees on the federal level) 行使國家監察使之權，該訴願會可受理陳情，但無實際的決定權²⁰；而法國、列支敦士登、英國及烏茲別克此 4 國，非由國會任命，爰與國會功能上的連結較無法分類外，其餘 41 個 (占 89%) 國家之監察使之任命均須國會二分之一 (或簡單多數)、三分之二或五分之三同意之程序方可為之，如表 3。另外，得以解除監察使職位之機關，除了賽普勒斯、愛沙尼亞及法國由司法機關處理外，哈薩克、烏茲別克、列支敦士登由行政首長負責，而奧地利監察使雖由國會任命，但任職的六年期間不得解除職位；至於德國在解除職位方面同樣無法分類。除了上述特殊情形外，38 個

(82.6%) 歐洲國家監察使職務之解除，係由國會負責。

雖然監察使之任命與解職與國會密切相關，然依據歐洲學者所提，就法令上的規範，監察機關並不屬於三權中的任一權力²¹。另外，由於歐洲監察機關在憲法結構中所處的特殊地位，因此幾乎不受傳統國家權力的制約，並有權得以監督各政府機關²²。而為了要保障監察使的法定地位，並且去政治化，國會投票解除監察使的職位，部分國家會要求比任命時更高的比例，或以固定任期，抑或改由司法機關負責等，如表 4。值得注意的是，除了丹麥、德國、挪威及烏茲別克的監察使任期與國會議員相同外，有 42 個 (占 91.3%)

《註 20》Reif, Linda C., *Supra* note 2, 22.

《註 21》Kucsko-Stadlmayer, G., *Supra* note 2, 10.

《註 22》Kucsko-Stadlmayer, G., *Supra* note 2, 66.

《註 23》同《註 6》。

《註 24》同《註 6》。

表 5 國會議員與監察使之任期相互獨立情形

項目	任期時間相互獨立	任期時間相同	合計
國家數 (%)	42(91.3)	4(8.7)	46(100)

資料來源：本文彙整²⁵

歐洲國家監察使之任期均與國會議員任期是相互獨立的，得以限制國會的政治影響力，如表 5。

三、歐洲監察機關與行政機關的關係

(一) 歐洲監察機關與行政的一般關係

一般而言，行政機關是監察使監督的主體，歐洲監察使對於公共行政組織及國營機關或政府單位都有監督權，尤其對公立或國立行政機關有完整的監督權²⁶。另外大部分的歐洲國家也賦予監察使在某些情形下得以監督非政府機關，也就是說，所謂對行政的監督是指對公權力的監督，而非對該機關的監督，只要機關符合具有行政的公權力，則該機關即使是私人機關也受監察使的監督。該等機關主要有三類，其一為由政府委託辦理之公共利益或公共建設服務，如水資源、醫院、

社會福利、郵政、電信及鐵路等，如阿爾巴尼亞、捷克、愛沙尼亞、芬蘭、法國、希臘、冰島、愛爾蘭、馬爾他、荷蘭、挪威、瑞典、英國等；其二為政府持有公股或法有明文規定者，相關國家如希臘、以色列、馬爾他、葡萄牙及瑞典等；其三為特定業務如兒少機關、反歧視機關等雖由私人機關辦理，但仍受監察使監督，如賽普勒斯、愛沙尼亞、希臘、拉脫維亞及葡萄牙等國。

另外，也有部分行政機關不受監察使之監督，屬於行政上監督的例外，主要針對行政法院、情治單位、國防和警察及總理或總統，如比利時、丹麥、法國、德國、希臘、以色列等；而愛爾蘭特別規定外國人及其歸化之相關法規不受監察使監督。然而總體而言，歐洲國家監察使對行政機關，以及執行與公務行政相關之公益作為，蓋為監察使所監督之範圍。

《註 25》同《註 6》。

《註 26》 Reif, Linda C., *Supra* note 2, 22-23 ; Kucsko-Stadlmayer, G., *Supra* note 2, 2-3 ; Magnette, Paul, “The European Ombudsman: Protecting Citizens’ Rights and Strengthening Parliamentary Scrutiny”, In *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005, 106-125.

(二) 歐洲國家監察機關對行政機關之職權行使型態

監察機關主要就行政機關的違法失職及不當等作為調查，近期人權保障也成為各國監察機關的重要職權之一，故監察使概稱為人權監察使，此現況在歐洲國家更加明顯。歐洲監察機關以調查行政機關為主，且具有獨立調查機關的權力。

監察機關最重要的功能為受理人民陳情，歐洲國家亦復如此，因此最直接的權力即是針對陳情事宜深入調查，而監察使調查各行政機關時，各國法制上有否賦予監察使行使調查之公權力課予行政機關配合調查的義務，實為監察機關能否獨立公正調查的重要因素之一。目前歐洲有 33²⁷ 個國家，其法均有明定行政機關都必須配合監察機關的調查，另有 12 個國家之行政機關對於所屬機密案件可以不提供監察機關；而列支敦士登是歐洲唯一的國家，其行政機關沒有義務配合監察機關的調查。

再以，監察機關的權力型態也是監察機關是否能執行職務的重要因素。歐洲監

察機關對行政機關之職權行使型態，以瑞典及芬蘭最具強制力，該國監察使具有司法起訴及罰鍰、停職等強制職權；其他歐洲國家監察機關主要職權包括，裁罰（含罰鍰）（infliction of penalties/fines）、向國會報告（report to parliament）、紀律 / 司法起訴（disciplinary prosecution/judiciary prosecution）、向行政機關的上級機關提出報告（report to superior authority）、要求質問²⁸（compulsory interrogation）等五種，此等職權行使權力中，比較特別的是有 9 個國家具有裁罰的權力（如無視監察使命令即視同藐視法庭，監察使得據以裁罰或要求警察機關予以裁罰），如阿爾巴尼亞、亞美尼亞、奧地利、賽普勒斯、芬蘭、喬治亞、愛爾蘭、以色列、馬爾他、葡萄牙、西班牙、瑞典等；21 個國家可以向國會報告；10 個國家具有行政起訴之權；7 個國家可以向行政機關的上級機關提出報告；丹麥、德國、挪威、荷蘭、冰島等 5 個國家可以對行政機關要求質問。茲將歐洲國家對行政機關之職權行使型態彙整如表 6。

《註 27》歐洲法有明定行政機關都必須配合監察機構的調查之 33 個國家包括，阿爾巴尼亞、亞美尼亞、奧地利、亞塞拜然、比利時、波斯尼亞和赫塞哥維那、保加利亞、克羅地亞、捷克、丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、喬治亞、匈牙利、愛爾蘭、以色列、哈薩克、吉爾吉斯、拉脫維亞、立陶宛、馬其頓、摩爾多瓦、蒙特內哥羅、挪威、波蘭、羅馬尼亞、俄國、塞爾維亞、斯洛維尼亞、瑞典、烏克蘭、英國及烏茲別克。

《註 28》質問，原文為 Compulsory Interrogation，此與我國監察院職權相似，監察委員依據監察法第 25 條規定：「行政院或有關部會接到糾正案後，應即為適當之改善與處置，並應以書面答復監察院，如逾二個月仍未將改善與處置之事實答復監察院時，監察院得質問之。」

表 6 歐洲國家監察機關對行政機關之職權行使型態

N=46

職權行使型態	於法明定行政機關應配合 監察機關之調查			裁罰 / 罰鍰	報告 國會	紀律 / 司 法起訴	停職	向行政機關 的上級機關 提出報告	質問
	有	有，但機密案 件不必提供	無						
國家數目	33	12	1	9	21	10	2	7	5

說明：瑞典及芬蘭之監察機關最具強制力，該國監察使具有司法起訴及罰鍰、停職等強制職權；由於一個國家常具有兩種以上的職權，爰國家數合計大於46。

資料來源：本文彙整²⁹

(三) 歐洲監察機關職權行使多數被賦予人權保障之功能

歐洲國家於 1950 年開始，受到聯合國的影響，在戰後聯合國援助下，人權監察使角色成為和平建構者，促成新興國家及後共產國家的監察制度設計之衝擊，人權保障成為監察制度的重要功能之一，並漸近成為監察制度的代名詞³⁰。而歐洲理事會自 1980 年開始體認到監察機關的人權保障角色，並進一步推動監察機關保護人權的功能³¹，此可由歐洲國家人權機關，於 2018 年以前即有 59% 屬於人權監察使³²可探悉。

近十年來許多歐洲國家湧入大量尋求庇護者及難民申請者，監察機關也被賦予訪查該國處理此議題之做法及人權保障情形。

截至 2024 年 6 月歐洲國家的監察機關被賦予愈來愈多的人權任務，包括瑞典、芬蘭、丹麥、冰島、挪威、葡萄牙、西班牙、奧地利、盧森堡、希臘等 39 個（占 84.8%）監察機關，其中已有 33 個（占 71.7%）國家將該人權任務載入該國憲法（如表 7）另外，阿爾巴尼亞、保加利亞、吉爾吉斯、亞塞拜然、烏茲別克等國對人權之調查甚至可涵蓋到私部門的範圍，足見歐洲監察機關在人權任務上的重視。

《註 29》資料檢自 Kucsko-Stadlmayer, 2008: 505-507 及於 2024 年 6 月 19 日彙整自國際監察組織（IOI）歐洲區域會員網站 <https://www.theioi.org/ioi-members>，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 19 日。

《註 30》Abedin, Najmul, “Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification”, *Administration & Society*, Vol.43, No.8, September 2011, pp.896-929.; 汪林玲，〈以理性選擇觀點論我國監察制度的存續〉，《行政暨政策學報》，第 63 期，2016 年 12 月，頁 87-122。

《註 31》Reif, Linda C., *Supra* note 2, 87.

《註 32》廖福特，《國家人權機構之國際比較分析》，1 版，2018，臺北市：財團法人台灣新世紀文教基金會，頁 66-67。

表 7 歐洲國家監察機關是否被賦予人權保障任務及載入憲法情形

項目	是否有正式人權任務		是否有載入憲法		合計
	是	否	是	否	
國家數 (%)	39(84.8)	7(15.2)	33(71.7)	13(28.3)	46(100)

資料來源：本文彙整³³

四、歐洲監察機關與司法機關的關係

(一) 歐洲監察機關與司法機關的一般關係

與世界各國監察制度相仿，大部分的歐洲監察使並未被授權監督司法³⁴。因此，監察使不得干涉尚未判決的訴訟，也不可以檢視司法決定，影響司法的權力被完全排除。司法行為唯一可以被檢視，只有在符合「司法行政」(administration of the judiciary) 被視為所謂的「功能上的行政」³⁵，如阿爾巴尼亞、亞美尼亞等國家。

要特別說明的是，瑞典、芬蘭和波蘭和上述的情形不同，這些國家的法令規

章讓監察機關對司法權提供廣泛性的監督，甚至是實質的法理監督，也就是說，司法權是受制於監察使的監督，某種程度而言將司法視為行政部門。當一個投訴缺乏輔助性 (the principle of subsidiarity)³⁶，瑞典和芬蘭的監察使甚至可以介入未決的法院上訴和影響法庭的決定和決議的要旨 (the tenor of court decisions and resolutions)。在調查的過程中監察使有權和法官接觸，去蒐集上訴程序上的資訊，去裁罰那些未依照建議或缺乏合作的人員，與其他歐洲國家比較，這三個國家的監察使對司法具有廣泛的監督權³⁷。即使有類似職權，瑞典及芬蘭兩國在實務上

《註 33》資料檢自 Linda Reif, 2020:794-796 及於 2024 年 6 月 22 日彙整自國際監察組織 (IOI) 歐洲區域會員網站 <https://www.theioi.org/ioi-members>，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 19 日。

《註 34》Gregory, R. & Giddings, P., "Citizenship, Rights and the EU Ombudsman", in R. Bellamy & A. Warleigh eds., *Citizenship and Governance in the European Union*, London, New York: Continuum, 2001, 73-92.

《註 35》Reif, Linda C., *Supra* note 2, 9-10; Kucsko-Stadlmayer, G., *Supra* note 2, 25; Koskinen, P., "Investigating the Judiciary", in L. C. Reif, ed., *The Ombudsman Concept*, Edmonton: International Ombudsman Institute, 1995, 121.

《註 36》依據 2003 年歐洲委員會議會大會第 6 號建議 1615 (2003)：大會認為監察使對法院的監督權力應受到嚴格限制。如情況需要任何此類權力，應僅限於確保司法系統的程序效率和行政適當性；因此，代表個人 (除非個人無權訴諸特定法院)、啟動或介入訴訟程序或重新審理案件的權力應被排除。此輔助性原則為歐洲公民受行政不當對待時，倘無權訴諸特定法院，監察使則有一定權力協助介入司法處理。1615 (2003) 建議文原文參考 (Access on July 12 2024)，<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17133&lang=en>，此與歐洲權利憲章第 43 條規定相符。

非常尊重司法的獨立，瑞典及芬蘭之監察使自願限制其對司法實質審查之監督，並僅檢視明顯的裁量錯誤。一般而言在任用上，芬蘭監察使必須是律師，瑞典監察使在實務上也通常是律師或法官。依據歐洲議會大會的 2003 年第 1615 號建議文，也曾提出監察使對司法的監督應限縮於司法的「程序正義」等相同見解³⁸。

而在波蘭，憲法並沒有限制監察使對政府部門的監督；因此，原則上司法權受監察使的監督，法律所提供的僅是監察使不能侵犯法院在運作功能的獨立性。實務上，監察使也會限縮自我僅監督行政面向裁量，如同在瑞典的情形，實務執行時不會檢視司法實質之審理。相對於瑞典和芬蘭，波蘭監察使並沒有權限要求法官回應監察使的問題³⁹。

(二) 歐洲國家監察使於司法上豁免權

豁免權可使監察使於獨立調查作為及履行監察職權時，不會因為其公正的調查

所造成的傷害而被起訴，亦為監察使在行使職權的調查作為中應該具有的保障，監察使享有某種程度的法律豁免權，方能促進功能獨立之運作⁴⁰。相對於國際監察組織其他區域，歐洲有 34 個（73.9%）國家法有明定監察使具有豁免權，如亞美尼亞、喬治亞、葡萄牙、斯洛維尼亞等國，監察使任職期間所表示的意見，免於刑事起訴。而冰島之監察使所享有之豁免權為適用於民事法律索賠（civil law claims）；羅馬尼亞監察使則享有免於逮捕及居家搜索；吉爾吉斯、葡萄牙、瑞典、塞爾維亞之監察使則有民事以外的豁免（immunity beyond civil matters）。另有 12 個（26.1%）國家並未就豁免權予以規範，包括奧地利、德國、丹麥、克羅地亞、芬蘭、列支敦士登、哈薩克、盧森堡、立陶宛、挪威、荷蘭及斯洛伐克等⁴¹。

豁免權的目的是為了保障監察使，得有類似國會議員免於司法機關（或行政法院）的任意裁處，且確保監察使可自由公開調查行政部門的不當行政行為。監察

《註 37》 Kucsko-Stadlmayer, G., *Supra* note 2, 26；監察院國際事務小組編譯，〈第 5 章：評論〉，《芬蘭監察制度》，2 版，臺北市：監察院，2007 年，頁 169-170；克雷斯·尹克蘭德，〈國會監察使的獨立性〉，監察院國際事務小組（編），《瑞典國會監察使》，2 版，臺北市：監察院，2006 年，頁 53-58。

《註 38》 Koskinen, P., *Supra* note 30.

《註 39》 Kucsko-Stadlmayer, G., *Supra* note 2, 27

《註 40》 Frank, B., "The ombudsman: Revisited", *International Bar Journal*, May 1975, pp.48-60；克雷斯·尹克蘭德，同《註 37》，頁 47；陳澤鑫、汪林玲，〈歐洲國家監察制度獨立性的實證分析：兼論與民主品質的關係〉，《政治科學論叢》，第 70 期，2016 年 12 月，頁 45-84。

《註 41》 Kucsko-Stadlmayer, G., *Supra* note 2, 7-16.

表 8 歐洲國家法有明定豁免權之情形

項目	法有明定豁免權		合計
	是	否	
國家數 (%)	34 (73.9)	12 (26.1)	46 (100)

資料來源：本文彙整⁴²

使於各國所享有之豁免權的形式，依所屬國的法令規章及政治文化環境等而有所區異；然其目的，均係藉由司法上某種程度的豁免權，以保障其獨立調查作為。此類豁免權均有一例外情事，倘監察使於任職期間有明顯違法之實而遭逮捕，則此範疇豁免權並不適用（如亞美尼亞、波斯尼亞和赫塞哥維那、摩爾多瓦、葡萄牙、波蘭等國）。

肆、當代歐洲監察體制的發展

一、歐洲監察制度受區域內網絡影響較其他區域明顯

歐洲監察制度深受區域內正式體制與規範影響，包含監察體制在法規架構的訂定、實務陳情的處理、法院判例的影響與適用等，與歐洲理事會、歐洲權利憲章、歐洲人權法院、威尼斯原則、歐洲人權公

約等息息相關；而歐洲聯盟發揮著舉足輕重的影響作用，歐盟對於其他機關不與監察機關合作，其執委會（EU Commission）會提出批評，甚至引用監察報告以強調該國的機關與法律體系之缺失等⁴³。除了上述的正式網絡影響，歐洲監察合作網絡相較於亞洲、美洲、非洲、大洋洲等區域，最為活絡，除 IOI 總部設於歐洲的奧地利，在法國史特拉斯堡（Strasbourg）也設有歐洲監察使網絡；另外，在奧地利因斯布魯克（Innsbruck）、英國曼徹斯特（Manchester）都設有歐洲監察研究所，研究歐洲國家、區域及地方層級的監察機關；同時也有法語系（L'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie，簡稱 AMOF）、西語系（Federación Iberoamericana del Ombudsman，簡稱 FIO）等監察使聯盟，均定

《註 42》資料彙整自 IOI 委託 Gabriele Kucsko-Stadlmayer 於 2008 編輯之 *European Ombudsman Institutions* 一書及監察院國際事務小組 2017 年編著之「國際監察制度綜覽」；另於 2024 年 6 月 19 日彙整自國際監察組織（IOI）歐洲區域會員網站 <https://www.theioi.org/ioi-members>，最後瀏覽日期：2024 年 6 月 19 日。

《註 43》Morlino, Leonardo and Sadurski, Wojciech, "Conclusions", in L. Morlino & W. Sadurski, eds, *Democratization and the European Union: Comparing Central and Eastern European post-communist countries*, Routledge, 2010, 216.

期召開年會。另外也成立地中海國家監察使協會 (Association of Mediterranean Ombudsman, AMO)，對於歐洲兒童權益也成立歐洲兒童監察使網絡 (European Network of Ombudsman for Children)，同時也設有歐洲國家人權機關網絡 (European Network of National Human Rights Institutions, ENNRI)。歐洲監察及人權機關有較完整的監察制度與規範，且網絡發展最為多元及豐富，並讓歐洲監察制度發展及研究成為世界各國觀摩及學習的區域。

二、歐洲監察機關依職權區分以典型、法治及人權三類為主，惟職責仍朝向多元發展

全球監察機關類型均相當多元，歐洲地區亦是如此，許多學者及聯合國等均有其分類方式，如 Reif⁴⁴、Abedin⁴⁵、汪林玲⁴⁶、李炳南及吳豐宇⁴⁷ 曾將監察機關分類為傳統（典型）監察機關、人權監察機關、人權保護官署、混合型監察機關、行政監察機關及單一職權監察機關等。歐洲地區雖無統一規範之監察職權，但在差異中亦可歸納其同質性。本文的比較研究顯示，歐洲監察機關在多種區域性正式及

非正式組織上互相影響異中有同、同中有異。依據職權分類歐洲的監察機關，主要可歸類為第一，傳統（典型）模式，主要係受理人民陳情，並查察行政機關違失情形（大部分的歐洲監察機關均具有此職權）；第二，法治模式，除了上述查察行政機關違失之外，也具有向憲法法院就法律法規是否符合憲法或法律提出質疑（如克羅埃西亞、愛沙尼亞、波蘭、羅馬尼亞等）、向憲法法院對法律規範提出異議（如奧地利、捷克、斯洛維尼亞等），或對經查明違法者提起刑事起訴或進行紀律起訴（如芬蘭、瑞典、波蘭等）等；第三，也是近期發展的模式，即人權保障模式，將人權保障任務納入監察機關規範，甚至憲法規定內，除傳統受理陳情、人權教育、提供各機關人權諮詢等外，也包括向憲法法院提出關於侵犯人權的法律爭議（如阿爾巴尼亞、亞美尼亞、克羅埃西亞、波蘭、西班牙等），或者可就侵犯人權的案件向法院提出聲請（亞塞拜然、喬治亞、吉爾吉斯、哈薩克等），或者對於侵犯人權的案例提出憲法訴訟（如亞美尼亞、匈牙利、波蘭、斯洛維尼亞、西班牙等）。

雖然上述三種模式在歐洲區域明顯，

《註 44》 Reif, Linda C., *Supra* note 2, 4-55 ; Reif, Linda C., *Supra* note 4, 64-96.

《註 45》 *Supra* note 30.

《註 46》 汪林玲，《註 1》。

《註 47》 李炳南、吳豐宇，〈導論：世界各地區監察制度的發展過程與簡介〉，監察院國際事務小組（編），《世界監察制度手冊》，2 版，臺北市：監察院，2012 年，頁 12-22。

實際上，歐洲大多數機關也有不同的多元職權，如表 6 所示，包括裁罰 / 罰鍰報告國會、司法或紀律起訴、停職、建議、質問等各項職權，如愛爾蘭於近年也特別增加對政府資訊透明的監督，包含對政府機關人員的招聘公開透明。阿爾巴尼亞除了增加公民資訊透明保護，也包含個人資料保護的職責。同樣的，人權保障的職責加入，也增加與 NGO 及國際組織的協調等。基此，均展現歐洲監察機關職權的多样化特徵，遠遠超過了最原始所設計的傳統（典型）類型，僅對行政不當進行監督行爲。

三、歐洲監察體制法制完整獨立性高

西方監察機關起源於北歐的斯堪地那維亞半島（Scandinavia）的瑞典，並從北歐開始向世界發展。歐洲作為西方監察制度發源地，悠久的歷史、政治地緣屬性、歐洲領地的同盟性等，相對於其他區域，監察制度的發展更具結構性及獨立性。此可由歐洲區域 46 個國家中有 32 個（約占

70%）在憲法載明設立監察機關，並賦予適當的監督與制衡權力，甚至具有司法及紀律起訴、裁罰 / 罰鍰即停職等職權，相較其他拉美、亞洲、非洲等區域的監察體制中主要以軟性職權為主的樣態不同。

18 世紀以來洛克、孟德斯鳩等學者所提出的權力分立體制，並以行政、司法及立法為主要的政府架構模型，至今仍為全球主要的權力制衡設計。而歐洲部分學者在 20 世紀陸續提出有別於傳統權力分立的看法，包括 Kucsko-Stadlmayer⁴⁸ 提出，雖然監察制度與國會有密切的關係，但在大部分的國家，就法令上的規範，監察機關並不屬於三權中的任一權力。Buck、Kirkham & Thompson⁴⁹ 述及，儘管監察使模式的能力令人印象深刻，但從來沒有從憲法的角度來理解監察使模式，三位學者對傳統憲政理論有更廣泛的批判，並強調傳統的分權是一種過時的模式。McMillan⁵⁰、Snell⁵¹ 也提出，監察制度的適用應該避免箝制於 18 世紀孟德斯鳩等所提出的理論化之權力分立模式。Goldman⁵²

《註 48》Kucsko-Stadlmayer, G., *Supra* note 2, 10.

《註 49》Buck, T., Kirkham R. & Thompson B., *Supra* note 18, 15.

《註 50》McMillan, J., “The Ombudsman and the Rule of Law”, *Australian Institute for Administrative Law Forum*, Vol. 44, 2005, pp.11-13 .

《註 51》Snell, Rick, “Australian Ombudsman: A Continual Work in Progress”, in Matthew Groves and Hoong Phun Lee, eds, *Australian Administrative Law Fundamentals, Principles and Doctrines*, England: Cambridge University Press, 2007, 100-115.

《註 52》Goldman, L.ed., Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist Papers*, Oxford : Oxford University Press, 2008, Cited from Buck, T., Kirkham R., & Thompson B., *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice, England* : Ashgate Publishing Limited, 2011, 15.

也表示，畢竟，各國目前都有類似的論述提出，傳統的憲政制度已無法符合現今監察制度的潮流。Harlow 及 Rawling⁵³ 也提出，現今必須應對的困難之一是整個 20 世紀行政官僚機關的大規模增長；因此，一個更具體的發展是穩健採取非選舉產生的專業機關來監督並審查公共事務，才能對政府權力行使進行問責。有關權力分立的架構，在歐洲政府體制的發展也實質展現在監察機關職權行使樣態，包含芬蘭、瑞典、阿爾巴尼亞、亞美尼亞等國，仍具有一定程度對法院職權的行使監督，並明定於法制度。

學者陳澤鑫、汪林玲⁵⁴ 都曾以監察制度的組織面、功能面及預算面之設置，就各機關之任用資格、任用程序、解職程序、任期、法源位階、利益迴避規範、行政機關配合程度、豁免權、預算獨立等九個項目分析，歐洲各國監察制度獨立性指標之平均值達 7.8 以上（最高值為 9），制度的設計相當完整，尤以亞洲監察制度的獨立性指標值僅 4.6，相較而言，歐洲監察制度架構及法制一致性高且相對較為完整。

四、歐洲監察制度仍持續因應現況調整

歐洲獨立的監察制度，監督行政部門的概念在 20 世紀經歷了一連串發展過程，相較於權力分立架構中行政、司法及立法制度，監察及人權機關是一個新興制度。這些機關的結構在不同的歐洲區域法律體系中亦有所差別。歐洲作為西方監察制度起源之處，各國監察制度在體制、功能、權責及與國會關係等仍具異質性，至今尚無一體適用的監察使定義⁵⁵；而其設置主要隸屬政府之公部門，近年歐洲監察機關的發展，大多陸續加入人權保障的機制，46 個歐洲國家中已有八成四計 39 個國家有正式的人權義務，也從傳統監察機關轉型為人權監察機關，並且積極申請聯合國國家人權機構全球聯盟（GANHRI）評鑑地位。另外，歐洲監察機關也朝向多元任務發展，除了原本受理陳情處理各項行政缺失及保障人權義務的加入外，多元任務包括資訊自由與隱私保護職責（如愛爾蘭、奧地利、波蘭、丹麥、荷蘭等）、酷

《註 53》Harlow, C. and Rawlings, R., *Law and Administration*, 3rd edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, 282-337.

《註 54》陳澤鑫、汪林玲，同《註 40》；汪林玲，〈歐洲及亞洲監察制度的獨立性分析〉，《臺灣民主季刊》，第 16 卷，第 2 期，2019 年 6 月，頁 1-64。

《註 55》Ayeni, Victor, “The ombudsman around the world: Essential elements, evolution and contemporary issues”, in Victor Ayeni and Linda Reif, eds., *Strengthening Ombudsman and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States*, London: Commonwealth Secretariat, 2000, 25; Kucsko-Stadlmayer, G., *Supra* note 2, 59.

刑機制防範工作的執行機關、特殊監察使的成立（如兒童及少數民族專業領域等）。歐洲監察機關多元的任務，在實務上確實有助於減輕歐洲人權法院每年收到的眾多陳情案，尤其對於歐洲人權法院不予受理的陳情案⁵⁶，提供歐洲民眾另一種補救措施，並且歐洲理事會透過威尼斯原則、強而有力的條約和補救措施，在歐洲建立廣泛且有系統的監察及人權體系，輔以歐洲人權法院的判決經常引用監察機關的報

告，也強化該區域的監察體制。

歐洲監察制度的發展從瑞典 1809 年設立至今，歐洲監察機關一直都因應新的環境持續在發展，尤以近年聯合國、歐盟紛紛決議有關監察（人權）機關的相關決議文，以及歐洲本身歐盟體系、歐洲人權法院及威尼斯原則、歐洲人權公約等，都影響歐洲區域監察機關的發展，可以預見，在歐洲許多國家，這些標準的法律體現將對監察機關提出新的要求與發展。

（本文作者汪林玲為國立臺北大學公共行政暨政策學系博士；
國立空中大學兼任助理教授）

《註 56》 Buyse, Antoine, “The Court’s Ears and Arms: National Human Rights Institutions and the European Court of Human Rights”, in Jan Wouters & Katrien Meuwissen, eds, *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*, Antwerp: Intersentia, 2013, 173-174.

參考文獻

- 克雷斯·尹克蘭德，〈國會監察使的獨立性〉監察院國際事務小組（編），《瑞典國會監察使》，2版，臺北市：監察院，2006年，頁47-50。
- 李炳南、吳豐宇，〈導論：世界各地區監察制度的發展過程與簡介〉，監察院國際事務小組（編），《世界監察制度手冊》，2版，臺北市：監察院，2012年，頁1-29。
- 汪林玲，〈監察使的概念與差異分析——從全球發展觀點探討〉，《空大行政學報》，第30期，2016年11月，頁81-119。
- 汪林玲，〈以理性選擇觀點論我國監察制度的存續〉，《行政暨政策學報》，第63期，2016年12月，頁87-122。
- 汪林玲，〈歐洲及亞洲監察制度的獨立性分析〉，《臺灣民主季刊》，第16卷，第2期，2019年6月，頁1-64。
- 陳澤鑫、汪林玲，〈歐洲國家監察制度獨立性的實證分析：兼論與民主品質的關係〉，《政治科學論叢》，第70期，2016年12月，頁45-84。
- 楊智傑，〈歐盟監察使的職權與貢獻〉，監察院國際事務小組（編），《歐盟監察使起源、設立、發展》，初版，臺北市：監察院，2011年，頁1-39。
- 彭錦珍，〈從北歐監察制度發展論我國監察權之獨立行使——以瑞典、芬蘭、丹麥三國為例之探討〉，《華岡社科學報》，第19期，2005年6月，頁61-92。
- 監察院國際事務小組，〈第5章：評論《芬蘭監察制度》〉，2版，2007，臺北市：監察院。
- 廖福特，〈歐洲人權公約〉，《新世紀智庫論壇》，第8期，1999年12月，頁58-64。
- 廖福特，《國家人權機構之國際比較分析》，1版，2018，臺北市：財團法人台灣新世紀文教基金會。
- Abedin, Najmul, “Conceptual and Functional Diversity of the Ombudsman Institution: A Classification”, *Administration & Society*, Vol.43, No.8, September 2011, pp.896-929.
- Arai-Takahashi, Y., “The margin of appreciation doctrine: a theoretical analysis of Strasbourg’s variable geometry”, in A. Føllesdal, B. Peters & G. Ulfstein, eds, *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, Cambridge University Press, 2013, 62.
- Ayeni, Victor, “The ombudsman around the world: Essential elements, evolution and contemporary issues”, in Victor Ayeni and Linda Reif, eds., *Strengthening Ombudsman*

- and Human Rights Institutions in Commonwealth Small and Island States*, London: Commonwealth Secretariat, 2000, 1-29.
- Buyse, Antoine, “The Court’s Ears and Arms: National Human Rights Institutions and the European Court of Human Rights”, in Jan Wouters & Katrien Meuwissen, eds, *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspectives*, Antwerp: Intersentia, 2013.
- Buck, T., Kirkham R. & Thompson B., *The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice*, England: Ashgate Publishing Limited, 2011.
- Frahm, M., *Australasia and Pacific Ombudsman Institutions—Mandates, Competences and Good Practice*. Berlin: Springer—Berlin Heidelberg, 2013.
- Frank, B., “The ombudsman: Revisited”, *International Bar Journal*, May 1975, pp.48-60.
- Gregory, R. & Giddings, P, “Citizenship, Rights and the EU Ombudsman”, in R. Bellamy & A. Warleigh eds, *Citizenship and Governance in the European Union*, London, New York: Continuum, 2001, 73-92.
- Goldman, L. ed., Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist Papers*, Oxford:Oxford University Press, 2008.
- Gottelher, D. M. and Hostina, M. Essential Characteristics of a Classical Ombudsman, 1998, in <https://www.usombudsman.org/essential-characteristics-of-a-classical-ombudsman/>, last visited: 16 September 2023.
- Harlow, C. and Rawlings, R., *Law and Administration*, 3rd edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Koskinen, P., “Investigating the Judiciary”, in L. C. Reif, ed., *The Ombudsman Concept*, Kucsko-Stadlmayer, G., *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*. Wien: Springer, 2008, 2&26 ; Edmonton: International Ombudsman Institute, 1995, 121-128.
- Magnette, Paul, “The European Ombudsman: Protecting Citizens’ Rights and Strengthening Parliamentary Scrutiny”, in *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005, 106-125.
- McMillan, J., “The Ombudsman and the Rule of Law”, *Australian Institute for Administrative*

Law Forum, Vol.44, 2005, pp.1-16.

Morlino, Leonardo and Sadurski, Wojciech, “Conclusions”, in L. Morlino & W. Sadurski, eds, *Democratization and the European Union: Comparing Central and Eastern European post-communist countries*, Routledge, 2010, 228-230.

Nicole Bürli, *Third- Party Interventions before the European Court of Human Rights: Amicus Curiae, Member- State and Third-Party Interventions*, UK: Intersentia, 2017.

Pellonpää, M., “Finnish Parliamentary Ombudsman as Guardian of Human Rights and Constitutional Rights: View From the European Court of Human Rights”, in I. Rautio ed., *Parliamentary Ombudsman of Finland 80 Years*, Finland:Parliamentary Ombudsman of Finland, 2000, 75-76.

Reif, Linda C., *The ombudsman, good governance and the International Human Rights system*, Leiden, Netherlands:Martinus Nijhoff, 2004.

Reif, Linda C., “Evolution of Human Rights Ombudsman”, *Boston College Third World Law Journal*, Vol.31, 2011, pp.269-310.

Reif, Linda C., *Ombuds Institutions, Good Governance and the International Human Rights System*, Leiden, Netherlands: Brill Nijhoff, 2020.

Snell, Rick, “Australian Ombudsman: A Continual Work in Progress.”, in Matthew Groves and Hoong Phun Lee, eds, *Australian Administrative Law Fundamentals, Principles and Doctrines*,. England: Cambridge University Press, 2007, 100-115.