



歐盟監察使 起源、設立、發展

監察院國際事務小組 編譯



編譯序言

歐洲聯盟（European Union），簡稱歐盟，現有 27 個會員國，正式官方語言有 23 種，係依據 1992 年簽署的「馬斯垂克條約」建立的國際組織。因歐盟的制度架構與其他大規模的國際組織不同，故世人視其為一個獨特的實體。歐盟在其發展過程中，從貿易實體漸次轉變為經濟與政治聯盟，包含三大支柱：歐洲共同體（包括關稅同盟、單一市場、申根條約等）、共同外交與安全政策、刑事方面的警察與司法合作。2009 年 12 月 1 日，「里斯本條約」生效，除修訂歐盟組織架構，並使歐洲議會和各成員國議會獲得更大的職權，及條約中加入「基本權利憲章」以保障人權。

歐盟主要機構有：歐洲議會、歐洲部長理事會、歐洲執行委員會、歐洲理事會、歐洲聯盟法院、歐洲審計院、歐盟監察使等。其中歐盟監察使是依據 1992 年「馬斯垂克條約」（Maastricht Treaty）而設置，歐盟監察使的各項職權詳述規定於「歐盟監察使基本條約」（The Treaty Basis for the European Ombudsman）。歐盟監察使堅持與民為友，保障人民權利，戮力解決歐盟各國人民團體之抱怨與陳情，行使主動調查權，定期向歐洲議會提出報告，推動良好行政行為規範，並協助民眾瞭解複雜的行政體系與程序，及告知監察使的職權範圍。

設置與推廣監察制度是全球化潮流，為與國際監察趨勢並進，1994 年監察院加入國際監察組織，隨後成立國際事務小組。多年來秉持見賢思齊的理念，除持續積極參與國際監察事務與會議，觀摩學習其他國家監察機構之優點，並宣揚分享我國行使監察權的情形與成效，與各國監察機構建立良好的交流互動。2004 年及 2010 年為增進我國與各國監察及人權組織之實質關係，

編譯序言

本院邀請外國監察機構職員來台進行交流計畫，不僅廣獲國際社會之支持與肯定，並強化在全球非政府組織活動之參與。第 26 屆澳洲及太平洋地區監察使 (APOR) 年會，於 100 年 3 月 23 日至 26 日於中華民國臺北市舉行，這是本院加入國際監察組織以來，首度成功爭取在我國舉辦的區域性國際年會，適逢中華民國建國一百年，別具意義。

本書之付梓要特別感謝歐盟監察使 - 尼奇傅樂斯·戴蒙杜若斯的授權翻譯及出版，本書分為「歐盟監察使導讀 - 歐盟監察使的職權與貢獻」及「歐盟監察使 - 起源、設立、發展」(論文集)，導讀部分感謝本院李委員炳南及台灣大學國家發展所法學博士楊智傑先生協助撰寫，論文集之編排分為二層次：前五章係以時間先後說明監察使一職創設過程與初期運作之情形；至於選任首任歐盟監察使後，則是按照主題排列各章，各章主題涵蓋範圍甚廣。本論文集各章的深度與廣度，如尼奇傅樂斯·戴蒙杜若斯所述，能夠提供所有想要研究此機構的人，一穩固紮實的背景，讓其發展各自的分析。因本論文集收錄之 14 篇論文，是綜合各項資訊並完整描述及分析，對歐盟監察使的創設和發展的重要時刻及關鍵議題，也提出各種觀點。透過深入瞭解歐盟監察使的起源、設立及發展，相信對於我國監察制度的未來發展方向及人權保障的工作推動上，必有所啓發並值得學習，而促進政府善治。

本書雖經多次審慎校訂，恐仍有疏漏之處，敬祈諸位學術先進、學者專家不吝指正，未來本院將持續關懷全球重要議題，探究最新國際監察事務及題材，賡續精節各國相關監察專書並編譯出版，俾利國人瞭解世界監察制度趨勢，亦謹請各界學術先進與專家不吝指教。

監察院國際事務小組召集人



謹識

中華民國100年4月

授權函



THE EUROPEAN OMBUDSMAN

Ref.:019932



P. NIKIFOROS DIAMANDOUROS

Doris LinLing Uang
International Affairs Committee
Control Yuan
No.2, Sec. 1, Zhongxiao E. Rd.
Taipei City 10051
Taiwan (R.O.C.)

Strasbourg, 20-04-2010

Dear Ms LinLing Uang,

In an e-mail dated 14 April 2010, you requested, on behalf of the Control Yuan of Taiwan, my consent for you to translate into Chinese and publish the book entitled *The European Ombudsman — Origins, Establishment, Evolution*.

I would like to congratulate you for this excellent initiative, which will undoubtedly help to make the role and history of the European Ombudsman institution better known in your country, and hereby give my consent to you.

Like with all European Ombudsman publications, reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

The English version of the publication can be downloaded in PDF format from the EU Bookshop at the following address:

http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=QK6705993

Once the book is published, I would be grateful if you could send a small number of copies to the European Ombudsman institution for our records.

Yours sincerely,

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

授權函中譯本

THE EUROPEAN OMBUDSMAN

Ref.:019932



P. NIKIFOROS DIAMANDOUROS

史特拉斯堡，2010年4月20日

致（監察院）汪林玲小姐：

在2010年4月14日的來函中，閣下代表監察院請求同意將「歐盟監察使一起源、設立、發展」一書翻譯成中文並出版。

我對於 貴院此提議甚為欣慰，此書之翻譯與付梓必有助於 貴國人民更瞭解歐盟監察使機構的角色與歷史，在此同意上述授權請求。

如同所有歐盟監察使出版品，基於具教育意義且非商業意圖的複製原始資料，是公認被允許的。

此書可從歐盟圖書商店下載 PDF 格式的英文版本，網址如下：

http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=QK6705993

書籍出版後， 貴院若能寄送一些譯本予歐盟監察使機構留作紀錄，我將非常感謝。

尼奇傅樂斯·戴蒙杜若斯 敬上



歐盟監察使的職權與貢獻

楊智傑 *

第一章	歐盟監察使概說	
	第一節 設立背景.....	1
	第二節 法源依據.....	2
第二章	歐盟監察使職權行使	
	第一節 歐盟監察使的角色.....	3
	第二節 案件受理條件與審查.....	4
	第三節 調查權與處置方式.....	8
	第四節 監察使決定的司法審查.....	10
第三章	具體貢獻	
	第一節 澄清不當行政概念.....	12
	第二節 推動制定良好行政行為規範.....	15
	第三節 推動資訊公開.....	18
	第四節 促進人權保障.....	21
第四章	監察使的侷限	
	第一節 與其他機構之不同.....	25
	第二節 其他機構的抵抗.....	26
	第三節 未來挑戰.....	27



第一章 歐盟監察使概說

第一節 設立背景

歐洲議會最早在 1979 年，就曾經討論過歐盟監察使（European Ombudsman）的概念，並通過決議任命「共同體監察使」。當時歐洲議會已開始體認到共同體法律對個人的衝擊漸增，並認為有必要監督共同體機構的權力。但歐洲議會認為要修訂歐洲共同體條約過於耗時，因此放棄此一倡議¹。接下來的 10 年，由於歐洲議會擔心設立歐盟監察使後，會搶去歐洲議會請願委員會的角色，故一般對設立歐盟監察使持反對意見²。

1980 年代此一議題仍持續討論。1990 年 9 月的政治聯盟政府間會議（Intergovernmental Conference on Political Union），西班牙政府提案引入歐洲人民身分（Union citizenship）的概念，同時建議設立歐盟監察使，使其有權於共同體及各國政府層級，保護歐洲人民³。1990 年 10 月，丹麥政府提出另一版本的提案，建議設立歐洲議會下的歐盟監察使，負責監督共同體機構及單位⁴。1991 年 2 月，西班牙政府修正其提案，著重於每一會員國內設立一位歐盟監察使，並於歐盟層級設立一位監察使。最後，1991 年 3 月，各國同意採行丹麥提案。1991 年 6 月，盧森堡主席提給歐洲高峰會議的條約草案，採取西班牙所建議的歐洲人民身分的概念，但採取丹麥所提的歐盟監察使模式⁵。

第二節 法源依據

1992 年的馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty)，最後以條約的方式納入設立歐盟監察使的法源依據。但是，該條約對於歐盟監察使的職責和功能，卻規定的很模糊。馬斯垂克條約修正後的歐洲共同體條約 (EC Treaty) 只規定，歐盟監察使由歐洲議會選任，並可以連任⁶；歐盟監察使必須專任，不能由其他職位兼任；歐盟監察使能完整獨立行使職權，但受到歐洲議會監督⁷；而歐洲議會可以制訂歐盟監察使履行職責的「地位與一般條件」。在其活動方面，條約只提到，歐盟監察使「有權受理任何居住於歐盟的自然人或在歐盟境內有辦公處所的法人的陳情案 (complaints)」。陳情的對象，可包括所有共同體機構和單位的「不當行政情形」 (instances of maladministration)，但不可干涉歐洲法院 (Court of Justice) 及第一審法院 (Court of First Instance) 處理中的司法案件⁸。亦即，歐盟監察使根據符合受理條件的陳情案，認為有合理根據時，可以展開調查，除非該案件所涉及的事實，目前正在歐洲法院的訴訟程序處理中。調查完畢後，若歐盟監察使認為的確有不當行政情形，他可通知相關機構或單位，要求其在 3 個月內對該問題進行答覆。在接到答覆意見後，歐盟監察使需向歐洲議會報告，並通知陳情人該案的調查結果⁹。

後來歐洲議會制定歐盟監察使法 (European Ombudsman's Statute)，並將條約相關內容納入¹⁰。進而歐盟監察使自己制定歐盟監察使法的施行細則 (Implementing Provisions)，並經過數次修正¹¹。此後，在歐盟監察使的推動下，則將「接受良好行政服務權利」 (right to good administration) 納入歐盟基本人權憲章 (Cha



ter of Fundamental Rights of the European Union) 的第 41 條，該權利也被放入歐洲憲法草案 (Treaty Establishing a Constitution for Europe) 的第 II-101 條，這也更強化歐盟監察使的地位。

而歐洲憲法條約中的歐洲人民權利，也將向歐盟監察使陳情的權利納入¹²。這具有重要的政治意義，亦即可強化歐盟監察使、歐盟各機構和歐盟人民 (European citizens) 之間的關係。其將向歐盟監察使提出陳情的權利，當作一項重要的救濟途徑，且與向歐洲議會的請願權 (right to petition)，以及在憲法條約第 21 條所規定的向所有歐盟機構以書面表達意見的權利並列¹³。而且，聯盟人民可以自己直接向歐盟監察使提出陳情，並不需要透過議會議員轉交陳情書。

歐盟監察使制度原規定於歐洲共同條約第 195 條，但 2009 年 12 月 1 日生效的里斯本條約，修訂歐洲聯盟的組織架構，並將歐洲聯盟取代歐洲共同體，成為具有法律人格的超國家組織，同時將歐洲共同體條約更名為歐洲聯盟運作條約，並重新編排歐洲聯盟條約與歐洲聯盟運作條約的條文順序。目前歐盟監察使規定於歐洲聯盟運作條約第 228 條。雖然條文項次移動，但內容不變。且由於目前歐盟監察使的運作乃直接根據歐盟監察使法及其施行細則，故不影響其職權行使。

第二章 歐盟監察使職權行使



第一節 歐盟監察使的角色



歐盟監察使一開始就扮演兩種角色。第一種角色，在調查陳

情案時，扮演的是控制共同體行政程序的監督者（controller）角色，確保歐盟公民的自由和權利受到保障¹⁴。其必須糾正所有「不當行政」情形，並確保共同體的行政部門在處理歐盟公民的案件時能遵守某些一般性的程序原則。這麼做的同時，似乎已經先創造「接受良好行政服務的權利」。這些職責是相關條約與法律對歐盟監察使的要求，其在履行這些職責時，也是按照正式的相關程序進行¹⁵。

第二種角色，歐盟監察使扮演「良好行政」概念的立法推動者（codifier）角色¹⁶。歐盟監察使在執行職務時，不斷想找出一些避免不當行政的預防措施，某程度已經超越他的職權範圍。這種相對非正式的活動，主要是想在各共同體機構和各會員國政府間，分享一些資訊，並促成彼此間的合作。從1995年第一任歐盟監察使上任以來，他就有計畫地推動這項工作，目前為止，已經發展關於「良好行政」的某些一般性原則，並推動制訂「良好行政行為規範」（Code of Good Administrative Behavior）。這個規範納入適用於所有共同體機構行政程序的一般原則。歐盟監察使乃於1997年草擬這個規範草案，並要求所有共同體機構參考採用。歐洲議會在2001年正式通過這個規範，並於2002年公布。不過，這個規範屬於一種「軟法」（soft law），並沒有強制拘束力，但這卻是歐洲議會試圖將共同體行政程序的一般原則形成文化的努力¹⁷。



第二節 案件受理條件與審查



歐盟監察使處理陳情案的程序，一般來說，必須由陳情人



以書面方式，直接或透過歐洲議會議員向歐盟監察使提出陳情（complaint）。其必須寫出陳情人資料，以及陳情的理由¹⁸。此外，歐盟監察使也可以主動（own-initiated）進行調查¹⁹。所有的調查程序都是公開的，除非陳情人要求保密²⁰。故有人會將這種監察使主動進行的調查，類比為一種代表公益所提出的訴訟（acti opopularis）²¹。

歐盟監察使辦公室在收到陳情案後，會先進行初步審查。主要審查陳情的對象，是否屬於歐盟監察使的職權範圍，並決定是否受理該陳情案。受理的條件包括：1. 提出陳情的人，是否為歐盟的人民，或是住在會員國內的自然人或法人；2. 陳情的對象是否針對共同體機構或單位的行為；3. 陳情的對象不能是關於歐洲法院和第一審法院扮演司法角色的行為；4. 所指稱的行為，是否屬於不當行政（maladministration）²²。

原則上，歐盟監察使會盡量放寬受理要件的審查標準。但是，倘若陳情案真的不符合受理條件時，歐盟監察使就會動用他主動調查的權力。例如，某件陳情案中，一位暨非歐盟人民也非會員國住民的人，針對歐洲投資銀行（European Investment Bank）提出陳情，但因為不符合受理條件，歐盟監察使無法受理。但後來歐盟監察使決定主動對歐洲投資銀行展開調查²³。

歐盟監察使受理陳情對象的共同體機構（Community institutions），是非常廣泛的。原本歐洲共同體條約第7條所明列的共同體機構，只有歐洲議會（Parliament）、歐洲理事會（Council）、歐洲執委會（Commission）、歐洲法院（Court of Justice）、歐洲審計院（Court of Auditors）、區域委員會（Regional Committee）、經濟社會委員會（Economic and Social

Committee) 和歐洲投資銀行 (European Investment Bank)。但是歐盟監察使受理的陳情案，曾經涵蓋歐洲中央銀行 (European Central Bank)、各總署 (agencies) 以及其他各類組織。而歐盟監察使自己也建立判準，以認定何謂「共同體機構」²⁴。

不過，有時候人民提出的陳情案，針對的對象是各會員國政府的行政部門，而非共同體機構。此時，歐盟監察使應該不予受理。但為了解決這樣的問題，從第一任歐盟監察使賈可伯·索德曼 (Jacob Söderman) 上任以來，就試圖建立全歐洲的監察使聯絡網²⁵，讓歐洲各國、各區域監察使能夠彼此合作、交換各國法令資訊，並且建立陳情案移送的機制²⁶。所以，一旦出現針對各會員國所提出的陳情案，歐盟監察使就會在得到陳情人的同意下，主動將案件移送給各國監察使處理。而第二任的歐盟監察使尼奇傅樂斯·戴蒙杜若斯 (P. Nikiforos Diamandouros) 也認為要繼續發展這樣的合作，甚至建議設計某種共同調查的機制²⁷。

不過，需注意的是，歐盟監察使和各國監察使之間，並沒有上下隸屬或服從關係，他們之間的合作關係只是一種非正式、無拘束力的關係。這與歐洲法院和各國法院之間、以及歐洲執委會和各會員國政府之間的關係，並不相同。在後者，歐洲法院或歐洲執委會可以按照歐洲共同體條約，要求會員國政府遵守共同體法²⁸。

在判斷陳情人及陳情對象都可受理後，歐盟監察使還必須確定，系爭案件是否正繫屬於歐洲第一審法院及歐洲法院。如果案件正繫屬於歐洲法院，則不能進行調查。不過，如果歐盟監察使認為雖然案件正繫屬於歐洲法院，涉及的實質議題並不相同，則仍可以進行調查。若有爭議時，歐盟監察使可以暫停其程序，等



待法院訴訟結果出爐後，才決定是否進行調查²⁹。

除了上述陳情人及陳情對象外，歐盟監察使還必須檢查其他受理要件。其必須檢查 5 個項目：1. 陳情書上是否明確記載陳情人和陳情原因³⁰；2. 陳情人是否在知悉相關事實後 2 年內提出陳情³¹；3. 在陳情之前，陳情人必須先用過各行政部門提供的救濟途徑³²；4. 陳情案不能要求歐盟監察使介入司法訴訟，或者質疑法院判決³³；以及 5. 若涉及共同體機構和單位與其官員、職員間關係的陳情案，陳情人必須先用盡內部的救濟管道³⁴。

如果歐盟監察使認為無法受理該陳情案，則可建議陳情人尋求其他救濟途徑，例如建議其向歐洲議會請願委員會提出請願³⁵，或者他可以在得到陳情人的同意下，直接將案件移送給其他有權單位處理³⁶。如果歐盟監察使受理該陳情案，並認為有充足理由展開調查，則通常會在收到陳情案的 1 個月內開始進行調查³⁷。

所謂的展開調查「充足理由」(sufficient grounds)，則是透過實務運作慢慢確立。通常，歐盟監察使對很小的違規行為不會進行調查，例如陳情人要求某機構答覆而該機構未給予答覆。但是，在這種情形，歐盟監察使仍然會透過非正式的電話，與該機構聯繫，試圖解決此案件³⁸。

若歐盟監察使認為沒有展開調查的充足理由，則會終結此陳情案，並通知陳情人³⁹。在判斷是否有充足理由方面，歐盟監察使不能考量其他公共利益或私人利益，故沒有裁量權，而只能單純就是否存在充足理由進行判斷⁴⁰。



第三節 調查權與處置方式



如果歐盟監察使決定展開調查，他必須將陳情案的影本提供給相關共同體機構，並要求其在3個月內答覆。監察使可在要求中，明白列出要求相關機構回答的特定議題⁴¹。而在收到該機構的答覆意見後，歐盟監察使會將該意見轉送給陳情人。陳情人可在1個月內，對該意見提出回應，進一步澄清自己的立場⁴²。此時，如果相關機構決定採取令陳情人滿意的措施以解決該爭議，則監察使即可終結該案件，並標示為「由該機構處理」(settled by the institution)。而陳情人也可因為對相關機構的答覆表示滿意，而撤回該陳情案。不過這種情形的機率很低⁴³。

如果雙方都不願依上述方式解決，歐盟監察使可以決定是否要繼續進行調查，並必須告知雙方其決定調查的理由⁴⁴。監察使展開調查後，其擁有的調查權力很廣泛。其可要求相關機構提供其所需的資訊或文件。也可以直接取得並複印原始文件，查核相關機構所說明的是否正確。監察使也可以要求相關機構的官員或職員作證。不過其官員作證前卻有限制，亦即需根據該機構的指示來作證⁴⁵。監察使可以要求相關機構讓他進行現場調查。此外，監察使也可以委聘專家進行研究及報告⁴⁶。不過，相關機構可根據實質的機密理由，拒絕提供相關檔案或資訊⁴⁷。如果相關機構不願意配合調查，則歐盟監察使可向歐洲議會報告此情形，由歐洲議會作妥適處理⁴⁸。

歐盟監察使調查後，若沒有發現任何「不當行政」情形，則將通知相關機構或陳情人，並終結該案件。例如，有陳情人認為，在執委會的面試中，讓他覺得受到輕視。但是監察使的調查發



現，面試的委員非常有禮貌，且委員也熱忱地與面試者握手歡迎他來面試。監察使認為該案並無任何不當行政情形，故終結該案件⁴⁹。在這類案件中，雖然沒有發現不當行政，但由於歐盟監察使向陳情人說明歐盟機構的決定理由，這也能讓歐盟機構更為公開透明與負責⁵⁰。

但是，若歐盟監察使發現存在「不當行政」情況，他首先會試著在雙方間進行調解。如果雙方願意和解，那麼就會達成一個「友善解決方案」(friendly solution)，使案件終結⁵¹。通常這是因為相關機構承認自己的錯誤，決定向陳情人道歉，並對其損失給與金錢賠償。從良好行政 (good administration) 的角度來看，這絕對是一個好的解決方案。

但如果沒有達成這種解決方案，歐盟監察使也只能終結案件，並對該機構提出一個「批判性評論」(critical remark)⁵²。當歐盟監察使發現存在不當行政情形，但這個不當行政並不是一個一般性或嚴重的情況⁵³，就只會提出批評性評論，而未要求後續遵守的事項。不過，從 2002 年開始，歐盟監察使在提出批判性評論後，還會採取後續的監督，以確保該機構未來是否有遵照批判性評論中的建議措施⁵⁴。

若歐盟監察使發現更嚴重的不當行政，則他會對違法的相關機構提供草擬建議 (draft recommendation)⁵⁵。草擬建議的用意，是想要對良好行政運作建立一些準繩，以避免該機構未來繼續出現這種不當行政情形。此草擬建議需送交相關機構與陳情人。而相關機構必須在 3 個月內，針對草擬建議提出答覆意見。該機構依照草擬建議的要求，改正不當行政的情形，並補救因該不當行政造成的結果。該答覆意見需包含接受監察使的決定，並說明該

機構已經採取哪些措施以落實該草擬意見的要求⁵⁶。如果該機構不適當的回應，則歐盟監察使將向歐洲議會提出特殊報告，並將該報告送交相關機構與陳情人⁵⁷。由於特別報告（special reports）是歐盟監察使最後的一種武器，故盡量避免使用這種方式，而目前為止使用的次數也不多⁵⁸。

在北歐國家傳統的監察使模式下，大略可分為兩種模式。一種是瑞典模式，該國監察使所行使的調查權，接近司法調查的權力。這種模式只有瑞典和芬蘭採用。而另一種模式則是丹麥模式，該國監察使的職權範圍較窄，權力也較小，其所擁有的監督工具，就是可以提出評論（remarks）或建議（recommendation），並可進行調解（conciliation）。目前世界上各國所採取的監察使模型，大多都是仿自丹麥的模式。歐盟監察使的設計，主要就是根據1990年丹麥在政治聯盟政府間會議（Intergovernmental Conference on Political Union）所提出的備忘錄為藍本，後來被納入1992年的馬斯垂克條約中⁵⁹。

因而，前述歐盟監察使調查完之後續的「觀察」與「建議」，以及準備「報告」，對所針對的機構都沒有法律拘束力，亦即沒有所謂的制裁權，而屬於一種軟法的方式⁶⁰。歐盟監察使所採取的這些行動，都只是表達一些意見，將問題呈現出來，並提出可能的解決方案。



第四節 監察使決定的司法審查



理論上，既然歐盟監察使的處置沒有法律拘束力，那麼人民也不能對歐盟監察使的決定向法院提出訴訟。事實上歐盟監察使



也一直堅持這一點。歐盟監察使認為，既然他的決定沒有拘束力，也不會對誰造成傷害⁶¹。但是歐洲法院在 *Lamberts* 案⁶² 中的判決，卻提出有趣的看法。該案從第一審法院上訴至歐洲法院，而歐洲法院支持第一審法院的判決結果，並宣告原則上，監察使若沒有處理好陳情案而造成的損失，受害者可提出訴訟求償。歐洲法院進而認為，在例外情況中，人民可以證明監察使嚴重違反共同體法，造成相關人民的損失⁶³。歐洲法院也認為，監察使的權力雖受歐洲議會審查，並不因而排除歐洲法院的司法審查⁶⁴，而這並不會有侵害監察使獨立性的問題⁶⁵。另一方面，第一審法院卻拒絕審理監察使的行為缺失，認為監察使並非歐洲共同體條約第 232 條意義下的機構（之前的歐洲經濟共同體條約第 195 條）⁶⁶。

而且歐盟監察使的決定，在許多面向都與其他典型行政機構的決定不同。歐盟監察使主要的工作，是要指責各機構的「不當行政」，並確保共同體各機構的「良好行政行為」，在這麼做的同時，他不需要去調和各種「個人」、「集體」、「公共」或「私人」利益。雖然歐盟監察使擁有廣泛的調查權，但他只能去界定什麼是不當行政，並鼓勵共同體機構採取一些措施以避免再次發生那些不當行政。但歐盟監察使在做決策時，並不需要「仔細思考」各種利益的優先順序。但其他行政機關在行使裁量權時，往往就必須為了推動主要利益，犧牲次要利益。就算行政機關出現犧牲主要利益的情形，歐盟監察使也不會介入處理⁶⁷。

相對地，歐盟監察使鼓勵爭議的各方交換觀點，並盡量達成和解。歐盟監察使在個案中可決定是否需要促進良好行政，但個案的判斷上，歐盟監察使則需要看該機構能夠做到何種程度，亦即該機構修正不當行政的能力，而決定對該機構的要求。某程度

來說，歐盟監察使是「結果取向」的⁶⁸。

第三章 具體貢獻

歐盟監察使開始運作頭 10 年的主要貢獻，根據相關文獻的分析，包括幾個重要的面向，一是澄清不當行政概念，二是推動良好行政行為規範，三是促進資訊公開方面的努力，四是處理政府契約的遲延給付問題、契約糾紛問題⁶⁹。除了這四種議題外，在人權議題方面，歐盟監察使也做出一些重大貢獻。以下除了政府契約問題，因為參考價值不大，不擬介紹外，就上述四個議題依序介紹。



第一節 澄清不當行政概念



在剛開始設立歐盟監察使時，任何條約、法令都沒有對「不當行政」一詞作定義。但是，這個詞的內涵，卻透過實務運作，慢慢發展成熟。歐盟監察使在其 1995 年對歐洲議會所提出的年度報告中，就提供一個初步的定義：「如果共同體機構或單位未能遵守相關的條約與共同體法，或者未遵守歐洲法院和第一審法院建立的規則或原則，就算是明顯的不當行政。」也附帶提到，歐盟監察使要考量歐盟條約的第 F 條（現在是第 6 條），其要求共同體機構和單位必須尊重基本權利。1995 年度報告中對不當行政的分析，還包括一些不當行政案例的清單⁷⁰。後來歐洲議會要求歐盟監察使在年度報告中，提出更精確的定義。故歐盟監察使



在 1997 年度報告中，作一個更抽象的定義：「只要一個公共部門沒有遵守對其有拘束力的規則或原則行事，就是不當行政」⁷¹。後來歐洲議會也接受這個定義。根據這一定義，歐盟監察使認為，只要共同體的單位沒有遵守條約規定，或者共同體法規規定，還有歐洲法院和歐洲第一審法院發展出來的法律規則或原則，以及基本人權原則等，都算是不當行政⁷²。

但是，很多人卻質疑這樣的定義不夠明確。畢竟是否違法，以及是否構成不當行政，應該是不同的事情。由於歐洲共同體條約並沒有對歐盟監察使調查活動的範圍作太多限制（僅限制不能介入法院訴訟），故有學者認為，相較於法院的活動受到條約第 230 條限制，而歐盟監察使卻不受限制，所以應該可以推論，歐盟監察使的調查活動，可以更為廣泛。換句話說，所謂的不當行政，除了違反相關法律規定的行為外，由於歐盟監察使非強制的本質，應該也可以基於一些非法律的規則，來要求共同體各機構⁷³。

此外，歐盟監察使所調查的不當行政，還有其他限制。歐盟監察使自己曾經設限，不去調查歐洲議會所做的政治決定，也不會調查歐洲議會制訂的指令或規章等⁷⁴。至於歐洲議會其他行政方面的程序呢？一開始，歐盟監察使選擇自我設限，但是最近，歐盟監察使也開始調查歐洲議會行政方面的不當行政問題。儘管歐洲議會認為歐盟監察使不該介入其內部程序事務，但歐盟監察使是根據歐洲法院的判決，主張歐洲議會一樣要受到良好行政原則的拘束。因而，歐洲議會因為沒有告知前議員基於何種理由而將其驅逐出議會場所，而被歐盟監察使認為屬於不當行政⁷⁵。

另外，針對共同體行政機關行使裁量權時，只要在法律的範

圍內，原則上歐盟監察使都會尊重其決定。但在判斷其決定是否在法律裁量範圍內，歐盟監察使則適用歐洲法院所建立的標準。這些標準包括一致性原則、誠信原則、禁止歧視原則、比例原則、平等原則，以及尊重基本人權和自由等⁷⁶。不過，雖然歐盟監察使不會質疑在裁量權範圍內某決定的實質面，但可能會透過程序面的審查，來影響實質決策⁷⁷。關於歐洲共同體條約第 226 條違反歐體法的處理程序，執委會擁有廣泛的裁量權，可決定是否要對會員國開啓處理程序，但監察使則是很努力地想提升此程序的公開透明，並制訂處理此檢舉的程序規範⁷⁸。受到歐盟監察使提案的影響，執委會通過對歐洲議會和歐盟監察使的函示，處理與違反共同體法之檢舉人的關係⁷⁹。如第一任歐盟監察使在 1998 年於斯德哥爾摩向國際棋聯大會所發表的演說，他承認執委會擁有廣泛的裁量權，可決定是否要向歐洲法院提起違反共同體法的訴訟。然而，執委會應對不提起訴訟的決定提供理由。監察使指出，他在處理涉及執委會裁量違反共同體法程序的不當行政時，會根據三項一般性原則：第一，人民有權在影響其利益的決定做成前，提出意見。第二，該機構必須對其行為提供理由。第三，該機構行使裁量權時，必須在其法律權限範圍內⁸⁰。

儘管有上述限制，原則上「不當行政」還是一個很廣泛的概念。諸如違反良好行政原則、禮貌原則、效率原則、即時原則、精確原則，都可能被認為是不當行政。雖然最初首任歐盟監察使曾經表示最好不要將「不當行政」的概念明文化⁸¹，但後來他也開始慢慢找出一些讓各機構可以遵循的規則，最終促成「良好行政行為規範」(Code of Good Administrative Behaviour) 的誕生⁸²。



第二節 推動制訂良好行政行為規範



2000年歐洲憲法會議通過的歐盟基本權利憲章（Charter of Fundamental Rights of the European Union）⁸³，在公民權利章節中，第41條規定人民接受良好行政服務的權利（Right to good administration）。其內容為：「任何人都有權要求聯盟的機構、單位、局處在處理其事務時，應公正、公平並在合理期間內處理之。此項權利包括：(a)在任何影響人民的措施或不利於其的措施做成前，當事人應有權表達意見；(b) 任何人有權接觸個人檔案，但須兼顧保密義務和職業機密或商業機密的利益；(c) 行政部門有義務提供其決策的理由。當歐盟各機構或職員在執行職責時造成人民損害，在符合各會員國法律的一般原則下，任何人有權要求歐盟補償。任何人都可以用憲法中的任一語言向歐盟各機構表達意見，且各機構應以相同語言答覆。」。

爲了突顯歐盟基本權利憲章的重要性，歐洲部長理事會的主席韋特里納先生（Mr. Vedrine）、執委會的主席普羅迪先生（Mr. Prodi），以及歐洲議會的議長楓丹女士（Ms. Fontaine），決定在2000年12月於尼斯舉行的歐洲高峰會議上，共同向聯盟人民宣布這個憲章。儘管有這項動作，並不代表這個憲章就可以直接拘束歐盟各機構單位⁸⁴，其只爲一種軟性法律⁸⁵。甚至，部長理事會的秘書長，在2001年也曾公開質疑基本權利憲章的拘束力⁸⁶。

雖然有人質疑基本權利憲章是否具有拘束力，但首任歐盟監察使賈可伯·索德曼（Jacob Söderman）卻致力於落實該憲章中的「人民受良好行政服務的權利」，而推動歐洲議會制訂「良好行政行為規範」。1999年時，歐盟監察使提出良好行政行為規範的

草稿，並建議所有共同體機構採納他的建議⁸⁷。

2000年，歐盟監察使主動對共同體機構和單位是否存在以及是否提供給公眾良好行政行為規範進行調查（OI/1/98/OV）後，於2000年4月11日向歐洲議會提出一份特別報告⁸⁸。監察使的主動調查乃起源於1998年，當初是因為歐洲議會決議，所有機構都應該受到共通的良好行政行為規範的拘束及指引。雖然所有機構都支持這一原則，但是沒有任何機構（包括歐洲議會自己）有這樣的規範。執委會在特別報告提出時，正在草擬規範，不過其只是準繩，並沒有拘束力。監察使因而建議，歐洲議會應根據歐洲共同體條約第191條主動提出，通過對所有機構有拘束力的規章。歐盟監察使認為，若所有共同體機構都能一體適用該規範中的規則和原則，必能加速判斷是否構成不當行政，並建立良好行政標準的基礎，未來能夠在此基礎上繼續改進或更新。這個規範，包含一些法律的基本大原則，諸如合理性原則和比例原則等，以及一些無拘束力的良好行政原則，但後者規範的比較細節。對歐盟監察使來說，雖然「法律上無效」的活動和「不適當」的活動兩者有別，但都屬於不當行政的情形⁸⁹。

在歐盟監察使提給歐洲議會的報告中，歐盟監察使也承認要所有行政部門都立即統一適用該規範有相當難度⁹⁰，但他仍然呼籲執委會能夠正式採納該規範。在2001年年底時，歐洲議會通過歐盟監察使所提出的良好行為規範草案，僅作兩個輕微的修正。歐洲議會並樂見歐盟監察使使用該規範作為評估不當行政情形的判斷基準，並呼籲歐洲執委會發展出一規則。

在歐洲議會通過的良好行政行為規範中，包含許多重要的原則。該規範的第4條至第26條，分別為依法行政（Lawfulness）、



不歧視 (Absence of discrimination)、比例原則 (proportionality)、不濫用權力 (Absence of discrimination)、公正和獨立原則 (Impartiality and independence)、客觀 (Objectivity)、合理預期與一致性 (Legitimate expectations, consistency)、公平 (Fairness)、禮貌 (Courtesy)、以人民的語言回覆 (Reply to letters in the language of the citizen)、收件確認及提供承辦人聯絡資訊 (Acknowledgement of receipt and indication of the competent official)、將案件移送給有權機關之義務 (Obligation to transfer to the competent service of the Institution)、表達意見權 (Right to be heard and to make statements)、在合理期間內決策 (Reasonable time-limit for taking decisions)、說明決策理由 (Duty to state the grounds of decisions)、告知救濟途徑 (Duty to state the grounds of decisions)、告知人民決策結果 (Notification of the decision)、資料保護 (Data protection)、要求提供資訊 (Requests for information)、要求公開文件 (Requests for public access to documents)、適當保存記錄 (Keeping of adequate records)、公開法令 (Publicity for the Code)、向歐盟監察使陳情權 (Right to complain to the European Ombudsman)⁹¹。

原本歐盟監察使比較傾向採取軟法 (soft-law) 的途徑，亦即讓共同體各機構去發展他們自己的良好行為規範，但後來歐盟監察使改變態度，積極推動將歐洲議會於 2001 年通過的「良好行政行為規範」納入歐洲法內。可能是因為在最初幾年的經驗讓歐盟監察使知道，各共同體機構並不肯積極誠信地與他合作，所以才做出這種策略的改變⁹²。



第三節 推動資訊公開



另一項歐盟監察使透過特別報告，而推動的重大成就，則是集中在推動資訊公開相關法律的制訂與執行方面。良好行政行為規範的第 22 條（要求提供資訊）、23 條（要求公開文件）、24 條（適當保存記錄），強調的是政府資訊公開，以及人民取得相關資訊、文件的權利。綜合來說，這些規定都屬於政府公開透明（transparency）的要求。而這項要求，是歐盟監察使在行使其調查權、推動歐盟良好行政行為方面，最強調的一塊，也是貢獻最明顯的地方。

由於每年都有大量的案件是關於行政部門「欠缺資訊或拒絕提供資訊」，故從 1996 年起，歐盟監察使就對公開透明展開聖戰。在 1996 年 6 月，歐盟監察使開始主動調查，調查在理事會和執委會以外，其他共同體機構或單位是否建立公開取得文件的規則。該調查涵蓋所有其他共同體機構，以及條約所成立的 4 個單位，和 8 個當時運作的地方單位。對歐洲議會及位於盧森堡的歐洲法院，只關係到他們的行政工作文件。後來，歐洲中央銀行和歐洲警察署（Europol）也被納入調查範圍⁹³。

因而，政府公開透明的問題開始成為歐盟改革爭論的主題，而阿姆斯特丹條約更進一步，引進人民取得歐盟機構文件的主觀權利。歐盟機構過去通常不願遵守這項義務，因而這變成歐盟監察使的理想戰場。他一開始要求共同體機構和單位，提供他們關於這項主題的規章和規則，並警告他們，「沒有通過或促進公開取得文件的規則」將屬於「一種不當行政」。他建議在 3 個月內通過這類規則。為了增加行動的份量，他向歐洲議會主動提出特



別報告。隔年，他收到更多關於欠缺公開透明的陳情案，尤其是針對理事會的程序。這些陳情人一方面提出陳情，另一方面也向第一審法院提出類似的訴訟。歐盟監察使於 1997 年告知理事會，他認為理事會拒絕提供某些文件的理由並不充分，並要求記錄其對司法政策和內政政策採取的措施。這些建議，與第一審法院的判例法一致，最終為理事會所接受⁹⁴。

同一理念下，他也建議執委會對「委員會程序」(comitology) 架構所形成的文件保持公開，以促進資訊公開。在收到後續的陳情案後，他在 1998 年主動展開另一項調查，調查另外 4 個尚未制訂資訊公開規則的共同體機構⁹⁵。在這些機構答覆之後，他進行詳細的分析，並通知他們歐盟監察使的立場。他雖然承認對公開透明原則可以有某些合法的例外存在，但他引述第一審法院的判例法，並堅持這些例外應該嚴格限縮。例如，歐洲中央銀行 (European Central Bank) 解釋認為，其對管理委員會 (Governing Council) 的紀錄並非「行政文件」，故不用公開。歐盟監察使反對其解釋，但並沒有要求他們要全面結構性的公開，因為這將變成公然地政治介入，而是主張其應該制訂一規則，以讓歐洲中央銀行想要保密的文件更加開放⁹⁶。

歐盟監察使的最終武器，就是向歐洲議會提出特別報告。在 1997 年到 2004 年間，歐盟監察使一共提出 9 份特別報告，其中就有 6 份是關於資訊公開的議題。希望透過歐洲議會的壓力，讓相關機構能夠改變作法。

此外，歐盟監察使也幫助促成歐盟制訂資訊公開的規章。1997 年阿姆斯特丹條約在歐洲共同體條約增加第 255 條，要求應該要制訂相關法律，保障取得歐洲議會、理事會和執委會文

件的權利。這個立法的草擬工作在歐洲執委會中秘密進行，到2000年1月才公開草案，而歐盟監察使在華爾街日報（Wall Street Journal）的歐洲版中卻對這個草案提出強烈批評。這引起當時執委會主席羅馬諾·普羅迪（Romano Prodi）的回應⁹⁷。這樣的論戰，使歐洲議會對該草擬中的規章有高度興趣，並且打算與理事會採取共同立法。最後雙方共同通過2001年5月30日歐洲議會和理事會2001年第1049號關於公開取得歐洲議會、理事會和執委會文件的規章（簡稱公開透明規章，transparency regulation）⁹⁸。

公開透明規章提供一個取得歐盟各機構單位未公開文件的架構、一般性原則、範圍和界限。其適用所有歐洲議會、理事會、執委會的文件，包括敏感文件，故公開透明規章大幅擴大公開取得文件的範圍。一般稱此規章為「歐盟機構資訊公開的里程碑」。以下簡述該規章規定內容。當人民要求取得某一份文件時，惟有在公開該文件會傷害特定公共利益或私人利益，尤其是個人隱私或人格時，才能拒絕公開⁹⁹。另外，若公開會影響到私人商業利益、法院訴訟程序、調查或審計等，則可考慮是否公開，只有在有更重大的公共利益時，才能公開¹⁰⁰。個人申請取得文件，必須以書面方式，包括以電子方式提出申請¹⁰¹。申請時不需提出理由，但必須明確指出所需要的文件；若申請人無法精確指出所需文件，行政機關也必須協助他確認所需的文件¹⁰²。行政機關對於每一申請案，必須於15個工作天內立即處理。不論是部分拒絕還是全部拒絕，該機關都必須給予拒絕的理由¹⁰³。行政機關拒絕後，15天內申請人可以要求行政機關再次考量¹⁰⁴。如果相關機構再次拒絕，則申請人有權根據歐洲共同體條約第230條提出撤銷之訴（annulment procedure），或者向歐盟監察使提出陳情¹⁰⁵。



行政機關在收到申請案 15 天內未答覆時，則申請人一樣可以向法院提出訴訟，或向監察使提出陳情¹⁰⁶。



第四節 促進人權保障



就促進人權保障方面，歐盟監察使除了促進歐洲基本權利憲章及歐洲憲法條約草案納入一些人權之外，在前 10 年的運作中，主要的人權貢獻可以分為三類。第一類是歧視議題，第二類是言論自由議題，第三類是育嬰假議題。

（一）歧視議題

在歧視議題方面，又可分為年齡歧視、性別歧視和種族歧視。在年齡歧視方面，1997 年歐盟監察使主動調查，歐盟各機構聘僱人員時所設定的年齡上限規定，而歐盟監察使認為這是一種歧視。在主動調查後，執委會決定在政策原則上不再於招募時設定年齡限制¹⁰⁷。但到 2001 年，歐盟監察使發現還是有某些歐盟機構在徵聘人員時有年齡歧視，故又展開一次主動調查。而在這次調查中，其援引歐洲權利憲章的第 15 條（從事工作及自由選擇職業權）¹⁰⁸ 和第 21 條（禁止年齡歧視）¹⁰⁹、歐洲人權公約、歐洲人權法庭和歐洲法院等判決。歐盟監察使認為，如果沒有提出客觀的正當理由，這種作法將構成人民工作權的歧視¹¹⁰。後來歐洲議會和歐洲執委會在 2002 年 4 月都承諾將來不會再採取年齡限制，至於其他的機構是否還能採取年齡限制，這個問題將由 2002 年底設立的歐洲招募辦公室（Management Board of the European Recruitment Office）去決定，故歐盟監察使認為可終結調查¹¹¹。

在性別歧視方面，在 2000 年時，有一英國女性，想要申請成

為歐盟的借調國家專家（seconded national experts），而其雇主也同意其借調。但因為她需要撫育 11 個月大的嬰兒，故申請兼職工作。但歐盟執委會相關規定，借調專家必須全職工作，不能兼職工作。故她提出陳情，認為這是一種歧視女性的規定，因為女性比男性更需要邊工作邊撫育小孩。歐盟監察使涉入調查後，認為的確存在性別歧視。2001 年 3 月，執委會答覆會考慮修改該規定，但沒有指出具體時間。2001 年 5 月，歐盟監察使提出一草擬建議，要求執委會在 9 月底前廢除相關規定。但執委會並沒有回應¹¹²。歐盟監察使在 11 月 15 日向歐洲議會提出特別報告¹¹³。執委會最終於 2002 年 4 月廢除相關規定¹¹⁴。

在種族歧視方面，2001 年 5 月，一荷蘭籍陳情人提出陳情指出，歐盟境內有 3000 萬歐盟人民為少數民族，但在歐盟行政體系中卻幾乎沒有少數民族任職，認為存在種族歧視。因而歐盟監察使決定向歐洲執委會進行調查。歐洲執委會的答覆，主要分為三項理由說明。一，在執委會聘僱職員程序方面，沒有任何的種族歧視，而職員的聘僱一律匿名處理，照片也不會放在相關檔案上，直到最後的面試階段才能看到本人。但歐盟監察使認為，雖然在面試前的階段可以確保沒有種族歧視，但面試中卻無法證明不存在種族歧視。二，歐盟監察使要求執委會提供全歐盟少數族群的比例，以及在執委會職員中少數族群的比例，但執委會卻無法提供全歐盟的少數族群比例。歐盟監察使要求往後執委會應記錄徵聘時的少數族群統計，但執委會卻認為這有所困難，且會違反個人資料保護。但監察使認為實際上並無困難。三，歐盟監察使要求執委會就少數族群職員的低比例情形，採取某些主動彌補措施。而執委會承諾就這點，將會提出於後續的會議中討論，並參



考各會員國的作法，並已擬定未來的彌補計畫。歐盟監察使肯定執委會的這個方向，故認為沒必要進行後續調查¹¹⁵。

（二）公務員言論自由

在公務員言論自由方面，1996年，一瑞典籍公務員因在報章上發表對執委會運作方式的批評。結果某一執委會委員立即寫信給該名公務員，提醒其注意自己的發言。因而有人向歐盟監察使提出陳情。在歐盟監察使調查後，執委會的答覆理由，認為歐洲職員規章（Staff Regulation）第12條規定，任何職員應該避免表達反映其職位的意見¹¹⁶。歐盟監察使卻引用歐洲共同體條約規定、歐洲人權公約第10條¹¹⁷、以及歐洲法院和歐洲人權法庭對言論自由的判決，認為在解釋職員規章中的義務時，不能限制其言論自由。但由於執委會並沒有進行懲戒，只是寫一封警告信，故歐盟監察使認為執委會並沒有干涉言論自由，也維持言論自由與職員責任間的平衡，故不存在不當行政¹¹⁸。但是，歐盟監察使也進一步建議，執委會應該提供更明確的準繩，去調和公務員的言論自由與其職責，如此才符合歐洲人權公約第10條第2項¹¹⁹所允許的「以法律要求」方得限制言論自由的規定¹²⁰。

在1999年時發生另一陳情案，一位執委會的員工，將某些執委會的文件交給歐洲議會，甚至打算出版一本關於執委會內部運作的回憶錄。但執委會卻因而將他調查，並警告他不可出版回憶錄。對於審查書籍出版方面，執委會解釋說，其只是希望該員工書籍的內容，不要有任何誹謗性的文字，但並沒有禁止其出版書籍。由於執委會只是進行警告，還沒有正式對書籍出版作任何禁止，因此，歐盟監察使認為執委會並沒有不當行政¹²¹。但是，歐盟監察使進一步評論指出，在1997年度報告時就已建議執委會制

定明確的準繩，但至今都尚未制訂，故其將於最近展開主動調查，調查公務員言論自由的議題¹²²。

其在 2001 年 2 月對公務員言論自由議題展開主動調查。其指出，在職員規章的第 12 條規定，職員應避免代表其職位發言。第 17 條又規定，職員應避免將其所持文件，洩漏給第三人知悉。且其在出版任何著作前，均需得到執委會同意¹²³。由於執委會的答覆中，承諾會盡快修改職員規章，尤其是對規章第 17 條第 2 項出版事前審查的拒絕理由，會作進一步明確的修正。此外，執委會也承諾並制訂更清楚的準繩，故歐盟監察使因而終結此次調查¹²⁴。

（三）育嬰假權

在育嬰假方面，2001 年歐盟監察使對執委會展開主動調查，調查其是否有落實育嬰假的相關規定。其指出，歐洲部長理事會在 1996 年 3 月即已經通過 96/34/EC 指令¹²⁵，規定育嬰假（parental leave）的最低要求，該指令規定，生育或領養小孩，男性和女性都可以有至少 3 個月的育嬰假。該指令要求各會員國最慢在 1999 年 6 月就要落實該指令內容。而歐洲基本權利憲章第 32 條第 2 項也保障人民有產假和育嬰假的權利。但是在執委會內部，職員規章規定母親有 4 個月的產假，而父親可以有 2 天的產假。不過職員規章卻沒有任何育嬰假的規定，雖然 2000 年開始有修訂相關條文的提案，但何時能通過還遙遙無期，故歐盟監察使進行詢問¹²⁶。執委會在 2002 年 1 月的答覆中，提及他們會盡快修改職員規章的相關條文，並指出目前的修正草案絕對會符合 96/34/EC 指令和歐洲基本權利憲章。歐盟監察使還是指責執委會，1996 年指令通過後至今已經延宕多年，但由於執委會做出修法的保證，故決



定終結該調查案。後來執委會也在 2002 年 4 月將修正案正式提出給部長理事會¹²⁷。

第四章 監察使的侷限



第一節 與其他機構之不同



歐盟監察使的主要職權，就是在促進歐洲的良好行政。這讓歐盟監察使與其他負責發展與適用行政法的機構有所區別。

首先，歐盟監察使不是法院，他不能解決具體爭議，也不能判斷共同體機構或制定法規的合法性。歐盟監察使在處理陳情案時，只會要求相關機構提供合理說明。因此，歐盟監察使不能像法官一樣做出相關機構違法的認定，或者判決該機構應該賠償。其只能提出不具拘束力的批判性評論、建議或者報告，希望共同體機構能夠改變其運作方式或適用的規則。表面上看起來，歐盟監察使的權力比法院小的多，他不能確保陳情人得到救濟，故歐盟監察使的建議似乎比法院沒有強制力。實際上，歐盟監察使能造成的影響更大。一方面，歐盟監察使提供一條法院以外的、既迅速又有效的救濟途徑；另一方面，其也能要求某機構對某種不當行政的成因作全面檢討。他能促使共同體機構採取制度性的改革，讓受害者得到救濟，並避免未來再度出現類似情形¹²⁸。

第二，歐盟監察使的處理程序，與一般行政機構內部的審查程序不同。歐盟監察使無權做出公共政策決定的裁量，但一般的行政機關體系內，上級行政機關卻有權審查下級官員的決策，並

有裁量權對下級機關的決策進行修改¹²⁹。

第三，歐盟監察使的調查程序，又與歐洲審計權的監督控制不同。歐洲審計院必須中立一致地監督並協調共同體的機構。相對地，歐盟監察使卻不能直接介入歐盟各機構的事務。簡單來說，歐盟監察使的權力就是認定哪些行為屬於不當行政，並與共同體各機構進行協商，達成彈性的解決方案。不過若能適當地使用這樣的權力，將能比傳統監督方式得到更好的效果¹³⁰。



第二節 其他機構的抵抗



歐盟監察使在運作過程中，曾經也面對不少抵抗。在首任歐盟監察使任期中，歐洲執委會內部負責與歐盟監察使合作的委員，是來自有悠久監察使傳統的瑞典籍委員阿尼塔·格拉丁（Anita Gradin）。由於他的瑞典背景，所以瞭解監察使角色的重要，並在執委會內部努力說服相關單位配合歐盟監察使的調查¹³¹。而歐洲執委會內部，也建立起處理歐盟監察使調查的內部程序¹³²。不過，還是有某些事件，看得出來執委會並不肯全面配合歐盟監察使的調查。第一，桑特（Santer）委員會在1999年被歐洲議會調查是否存在不當行政，很自然地，這項指控應該交由歐盟監察使負責調查。但是歐洲議會在與執委會長期協商後，卻決定任命獨立專家委員會來負責調查。這個事件顯示，歐盟監察使還沒有辦法真正取得歐洲共同體條約所預期的對抗不當行政的主要地位¹³³。此外，雖然歐盟監察使一再要求共同體各機構制定良好行政行為規範，但各機構卻不予理會。只有8個機構願意採用這個規範，其他的共同體機構卻各自通過自己的良好行政行為規範，而沒有將歐洲議會通過的版本照單全收¹³⁴。



第三節 未來挑戰



雖然如上文介紹，歐盟監察使在運作的頭 10 年已經有很大成功，但在運作上還有許多值得改善的地方。

首先，人民對歐盟監察使的理解，似乎還是不太足夠。根據 2002 年以前的統計，87% 的歐洲人民知道可以向歐盟監察使陳情，及向歐洲議會請願委員會請願。但是從 1995 年設立歐盟監察使以來，70% 的陳情案最後都不被受理¹³⁵。這表示人民還是不太瞭解歐盟監察使的職權範圍，以及其受理陳情案的要件。因此，歐盟監察使長久以來，也一直在推動某種「資訊策略」，亦即努力地在各種場合向人民宣傳歐盟監察使的使用方法。歐盟監察使每年都在歐洲各國不斷地巡迴演講，參與各國會議、研討會，也拜訪各會員國的機構和共同體的機構¹³⁶。但是，目前看起來，成效仍然有限。

再者，就制度運作方面，第二任歐盟監察使尼奇傅樂斯·戴蒙杜若斯認為，檢討目前歐盟監察使的運作，未來可以有幾個努力或修法方向。

一，他認為雖然歐盟監察使推動良好行政行為規範，確認不良行政的概念與內涵，但他認為對所謂的不良行政，應該盡量保持彈性，讓歐盟監察使能夠有彈性地詮釋其內涵，這樣他才能更全面地監督歐洲共同體的行政運作¹³⁷。

二，他指出，某些國家的監察使，對議會享有修改法律的建議權，亦即所謂的監察使可扮演的激發性（proactive）功能。他認為目前歐盟監察使並沒有這項權力，但若能行使這項權力，能更積極地反映人民意見，並改善共同體運作¹³⁸。

三，他指出，某些國家的監察使，可以將法律合憲性問題，提出於憲法審查機關進行審查。而某些國家的監察使，可直接將案件起訴於法院。他認為這兩種方式能讓歐盟監察使的權力更大，故建議未來可以考慮加以採納¹³⁹。

註 釋

* 真理大學財經法律系助理教授。

註1：琳達·瑞芙 (Linda C. Reif) 著，監察院國際事務小組編譯，「監察與人權－良好治理及國際人權體系」，頁446，監察院，2008年6月。

註2：漢斯·甘莫多福韓森 (Hans Gammeltoft-Hansen)，促成設立歐盟監察使的潮流 (Trends Leading to the Establishment of a European Ombudsman)，收於「歐盟監察使：起源、設立與發展」，頁25 (L (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005))。

註3：關於西班牙提案的詳細討論，參見卡洛斯·莫雷羅·岡薩雷斯 (Carlos Moreiro Gonzalez)，西班牙對政治聯盟政府間會議的提案 (The Spanish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union)，收於「歐盟監察使：起源、設立與發展」，頁27-37。

註4：關於丹麥提案的詳細討論，參見彼得·比爾林 (Peter Biering)，丹麥對政治聯盟政府間會議的提案 (The Danish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union)，收於「歐盟監察使：起源、設立與發展」，頁38-51。

註5：琳達·瑞芙著，前揭註1，頁446。



- 註 6：設置歐洲共同體條約第 195 條第 2 項。
- 註 7：設置歐洲共同體條約第 195 條第 1 項。
- 註 8：設置歐洲共同體條約第 195 條第 1 項。
- 註 9：關於歐盟監察使法制定過程與其中的爭議，詳細討論可參見埃齊奧·佩里洛 (Ezio Perillo)，草擬歐盟監察使法的過程 (The Process of Drafting the European Ombudsman' s Statute)，收於「歐盟監察使：起源、設立與發展」，頁 52-82。
- 註 11：該施行細則內容可於下述網站上查得：<http://www.euro-ombudsman.eu.int/home/en/legal.htm>。
- 註 12：歐洲憲法條約第 II-103 條。
- 註 13：西蒙娜·卡代杜 (Simone Cadeddu)，歐盟監察使的處理程序 (The Proceedings of the European Ombudsman)，《法律和當代問題》(Law and Contemporary Problems) 第 68 期，頁 165，2004 年冬季。
- 註 14：同上註，頁 162。
- 註 15：同上註，頁 162。
- 註 16：同上註，頁 163。
- 註 17：同上註，頁 163。
- 註 18：歐盟監察使執行職務規定之決議 (Decision of the European Ombudsman Adopting Implementing Provisions) 第 2 條第 1 項。
- 註 19：歐洲共同體條約第 195 條。
- 註 20：歐盟監察使法第 2 條第 3 項。
- 註 21：西蒙娜·卡代杜著，前揭註 13，頁 165-166。
- 註 22：此乃歐洲共同體條約第 195 條第 1 項之要件。
- 註 23：參見歐盟監察使對針對歐洲投資銀行之陳情案 OI/4/99/OV 的決定 (Decision of the European Ombudsman on Complaint OI/4/99/OV)

against the European Investment Bank)，可參考<http://www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/99oi4.htm>。

註 24：西蒙娜·卡代杜著，前揭註 13，頁 166。

註 25：關於歐盟監察使聯絡網，可參見<http://www.euro-ombudsman.eu.int/liaison/en/default.htm>。

註 26：賈可伯·索德曼 (Jacob Söderman)，歐盟監察使的初期運作 (The Early Years of the European Ombudsman)，收於「歐盟監察使：起源、設立與發展」，頁 103-105。

註 27：尼奇傅樂斯·戴蒙杜若斯 (P. Nikiforos Diamandouros)，省思歐盟監察使在變遷歐洲中的未來角色，收於「歐盟監察使：起源、設立與發展」，頁 221-222。

註 28：西蒙娜·卡代杜著，前揭註 13，頁 167。

註 29：同上註，頁 168。

註 30：歐盟監察使法第 2 條第 3 項。

註 31：歐盟監察使法第 2 條第 4 項。

註 32：歐盟監察使法第 2 條第 4 項。

註 33：歐盟監察使法第 1 條第 3 項。

註 34：歐盟監察使法第 2 條第 8 項。

註 35：歐盟監察使執行職務施行細則第 2 條第 4 項。

註 36：歐盟監察使執行職務施行細則第 2 條第 5 項。

註 37：歐盟監察使法與施行細則中，並沒有規定處理的時間限制，但是在歐盟監察使提給歐洲議會的年度報告中，則自己說明，通常在第 1 個禮拜會作初步審查，而在 1 個月內會決定是否受理，並在 1 年內處理完陳情案件。參見歐盟監察使 2001 年度報告，頁 15；歐盟監察使 1999 年度報告，頁 1。



- 註 38：西蒙娜·卡代杜著，前揭註 13，頁 169。
- 註 39：歐盟監察使執行職務施行細則第 4 條第 2 項。
- 註 40：西蒙娜·卡代杜著，前揭註 13，頁 169。
- 註 41：歐盟監察使執行職務施行細則第 4 條第 3 項。
- 註 42：歐盟監察使執行職務施行細則第 4 條第 4 項。
- 註 43：西蒙娜·卡代杜著，前揭註 13，頁 170。
- 註 44：歐盟監察使執行職務施行細則第 4 條第 5 項。
- 註 45：歐盟監察使法第 3 條第 2 項第 3 款。
- 註 46：歐盟監察使執行職務施行細則第 5 條。
- 註 47：歐盟監察使法第 3 條第 2 項。
- 註 48：歐盟監察使法第 3 條第 4 項。
- 註 49：針對歐洲執委會所提出的陳情案 252/22. 11. 95/TMF/VK，參見歐盟監察使 1997 年度報告，頁 58-59。
- 註 50：西蒙娜·卡代杜著，前揭註 13，頁 171。
- 註 51：歐盟監察使執行職務施行細則第 6 條。
- 註 52：歐盟監察使執行職務施行細則第 7 條。
- 註 53：歐盟監察使執行職務施行細則第 7 條第 1 項。
- 註 54：歐盟監察使費可伯·索德曼 (Jacob Söderman)，在 2003 年 5 月 24 日向歐洲議會請願委員會報告 2002 年度報告時的口頭說明 (Mar. 24, 2003)，可參見 <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2003-03-24.htm>。
- 註 55：歐盟監察使執行職務施行細則第 8 條。
- 註 56：歐盟監察使執行職務施行細則第 8 條第 3 項。
- 註 57：歐盟監察使執行職務施行細則第 8 條第 4 項。
- 註 58：關於各次歐盟監察使特殊報告的主題，可參考羅伊·培瑞 (Roy

- Perry)，歐盟監察使向歐洲議會提出的特別報告 (Special Reports Submitted by the European Ombudsman to the European Parliament)，收於「歐盟監察使：起源、設立與發展」，頁 185-190。
- 註 59：彼得·比爾林著，前揭註 4，頁 43-45。
- 註 60：廖福特，歐洲聯盟監察使，收於「歐洲聯盟的組織與運作」，頁 518，五南，2007 年 12 月二版。
- 註 61：西蒙娜·卡代杜著，前揭註 13，頁 173。
- 註 62：案件 C-234/02，European Ombudsman v Frank Lamberts 案，於 2004 年 3 月 23 日判決。
- 註 63：同上，第 52 段。
- 註 64：同上，第 43 段。
- 註 65：同上，第 48 段。
- 註 66：第一審法院 2000 年 5 月 22 日 Associazione delle cantine sociali venete v European Ombudsman and European Parliament 案的命令 (案件 T-103/99，歐洲法院 2000 年報告 (European Court Reports 2000)，頁 II-4165)。
- 註 67：西蒙娜·卡代杜著，前揭註 13，頁 174。
- 註 68：同上註，頁 174。
- 註 69：賈可伯·索德曼著，前揭註 26，頁 91-92。
- 註 70：同上註，頁 87。
- 註 71：參見歐盟監察使 1998 年度報告，頁 16。
- 註 72：西蒙娜·卡代杜著，前揭註 13，頁 175。
- 註 73：同上註。
- 註 74：賈可伯·索德曼著，前揭註 26，頁 87。
- 註 75：歐盟監察使對陳情案 1250/2000/(JSA)/IJH 的決定 (July 19,



2001)，可參見 <http://www.euro-ombudsman.eu.int/decision/en/001250.htm>。

註 76：參見歐盟監察使 1997 年度報告，頁 16。

註 77：格雷戈里奧·伽宗·克拉里亞納 (Gregorio Garzon Clariana)，要求行政機關在有裁量權的情況下負責：歐洲法院、歐洲議會和歐盟監察使的角色和方法 (Holding the Administration Accountable in Respect of its Discretionary Powers: the Roles and Approaches of the Court, the Parliament and the European Ombudsman)，收於「歐盟監察使：起源、設立與發展」，頁 199-201。

註 78：檢舉人的地位非常卑微。執委會在 1999 年關於其監督適用共同體法的年度報告中強調，人民並非該程序的當事人，而該程序也不會改變他們的個人處境。另一方面，人民的檢舉對執委會來說，是有價值的資訊來源，可以幫他們指出違反共同體法律秩序的情形。參見監督共同體法適用的第 17 次年度報告 (Seventeenth Annual Report on monitoring the application of Community law) (1999) COM/2000/0092 最終版，以及第一審法院在案件 T-191/99, Petrie v Commission 的判決，歐洲法院 2001 年報告 (European Court Reports 2001)，頁 II-3677。歐盟監察使如何處理針對「條約捍衛者」關於第 226 條程序的陳情案要點，也可見於最近的 2004 年度報告 (Annual Report for 2004)，第 2.8.2 小節。

註 79：Document COM(2002)141 final, Official Journal 2002 C 244, p. 2.

註 80：可參見 <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2001-06-12.htm>。

註 81：1997 年度報告，頁 22。

歐盟監察使導讀

- 註 82：賈可伯·索德曼著，前揭註 26，頁 89-91。
- 註 83：歐盟基本權利憲章全文英文版，可參見 http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf。
- 註 84：賈可伯·索德曼著，前揭註 26，頁 100-101。
- 註 85：琳達·瑞芙著，前揭註 1，頁 454。
- 註 86：西蒙娜·卡代杜著，前揭註 13，頁 180。
- 註 87：歐盟監察使在主動調查案 OI/I/98/OV 的草擬建議 (July 28-29, 1999)，可參見 <http://www.euro-ombudsman.eu.int/recommen/en/oi980001.htm>。
- 註 88：歐盟監察使在主動調查各共同體機構是否存在其是否公開一良好行政行為規範之後向歐洲議會所提出的特別報告 (Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour (OI/I/98/OV))，可參見 <http://www.ombudsman.europa.eu/cases/specialreport.faces/en/407/html.bookmark>。
- 註 89：西蒙娜·卡代杜著，前揭註 13，頁 177-178。
- 註 90：2000 年度報告，頁 19。
- 註 91：該良好行政行為規範之英文版，可參見歐盟監察使網站：<http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces>。
- 註 92：西蒙娜·卡代杜著，前揭註 13，頁 180。
- 註 93：主動提出的調查 616/PUBAC/F/IJH 和 OI/I/99/IJH：參見歐盟監察使 1996 年度報告，頁 80，和 2000 年度報告，頁 194。
- 註 94：保羅·馬涅特 (Paul Magnette)，歐盟監察使：保障人民權利和強



化歐洲議會的審查 (The European Ombudsman: Protecting Citizens' Rights and Strengthening Parliamentary Scrutiny)，收於「歐盟監察使：起源、設立與發展」，頁120。

- 註 95：這 4 個機構分別為共同體植物多樣性辦公室 (Community Plant Variety Office)、歐洲工作安全與健康署 (European Agency for Safety and Health at Work)、歐洲警察組織 (Europol) 與歐洲中央銀行 (European Central Bank)。
- 註 96：保羅·馬涅特著，前揭註 94，頁 120-121。
- 註 97：賈可伯·索德曼著，前揭註 26，頁 97。
- 註 98：Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents), Official Journal 2001 L 145, p. 43.
- 註 99：2001 年第 1049 號規章第 4 條第 1 項。
- 註 100：2001 年第 1049 號規章第 4 條第 2 項。
- 註 101：2001 年第 1049 號規章第 6 條第 1 項。
- 註 102：2001 年第 1049 號規章第 6 條第 2 項。
- 註 103：2001 年第 1049 號規章第 7 條第 1 項。
- 註 104：2001 年第 1049 號規章第 7 條第 2 項。
- 註 105：2001 年第 1049 號規章第 8 條第 1 項。
- 註 106：2001 年第 1049 號規章第 8 條第 3 項。
- 註 107：1997 年度報告，頁 40-43。
- 註 108：歐洲基本權利憲章第 15 條第 1 項原文為：「Everyone has the right to engage in work and to pursue a freely chosen or accepted occupation.」

註 109：歐洲基本權利憲章第 21 條第 1 項原文為：「Any discrimination based on any ground such as sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation shall be prohibited.」

註 110：2002 年度報告，頁 207-208。

註 111：同上註，頁 212-214。

註 112：2001 年度報告，頁 224。

註 113：Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the European Commission in complaint 242/2000/GG，可參見<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/specialreport.faces/en/381/html.bookmark>。

註 114：2002 年度報告，頁 194-195。

註 115：歐盟監察使針對歐洲執委會的陳情案 777/2001/IJH 所為之決定，可參見<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/1573/html.bookmark>。

註 116：其原文為：「An official shall abstain from any action and, in particular, any public expression of opinion which may reflect on his position.」

註 117：歐洲人權公約第 10 條第 1 項規定原文為：「This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall



not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.」

註 118：1997 年度報告，頁 129-132。

註 119：其原文為：「The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.」

註 120：1997 年度報告，頁 132-133。

註 121：2000 年度報告，頁 90-93。

註 122：同上註，頁 93-94。

註 123：職員規章第 17 條原文為：「An official shall exercise the greatest discretion with regard to facts and information coming to his knowledge in the course of or in connection with the performance of his duties; he shall not in any manner whatsoever disclose to any unauthorised person any document or information not already made public. He shall continue to be bound by this obligation after leaving the service.

An official shall not, whether alone or together with others, publish or cause to be published without the permission of the appointing authority, any matter dealing with the work of the Communities. Permission shall be refused only where the proposed publication is liable to prejudice the interests of the Communities.”」

- 註 124：2002 年度報告，頁 196-201。
- 註 125：Council Directive 96/34/EC of 3 June 1996 on the framework agreement on parental leave concluded by UNICE, CEEP and the ETUC, OJ 1996 L 145/4.
- 註 126：2002 年度報告，頁 201-202。
- 註 127：同上註，頁 202-204。
- 註 128：西蒙娜·卡代杜著，前揭註 13，頁 176、179。
- 註 129：同上註，頁 179。
- 註 130：同上註，頁 179。
- 註 131：阿尼塔·格拉丁 (Anita Gradin) 和蘭恩維格·雅各布松 (Ranveig Jacobsson)，保障聯盟人民權利：歐洲執委會與歐盟監察使合作 (Safeguarding the Rights of European Citizens: the European Commission Working with the European Ombudsman)，收於「歐盟監察使：起源、設立與發展」，頁 162-164。
- 註 132：詳細介紹，可參考尚克勞德·埃克豪特 (Jean-Claude Eeckhout) 和菲利普·戈茲 (Philippe Godts)，歐洲執委會處理歐盟監察使調查的內部程序 (The European Commission's Internal Procedure for Dealing with the European Ombudsman's Inquiries)，收於「歐盟監察使：起源、設立與發展」，頁 167-184。



註 133：西蒙娜·卡代杜著，前揭註 13，頁 180。

註 134：同上註。

註 135：相關統計數字可參考 <http://www.euro-ombudsman.eu.int/stats/en/text.htm>.

註 136：尼奇傅樂斯·戴蒙杜若斯著，前揭註 27，頁 220。

註 137：同上註，頁 232-233。

註 138：同上註，頁 234-235、238-239。

註 139：同上註，頁 236-237。

歐盟監察使導讀



目 錄

導 論.....	1
第一章 促成設立歐盟監察使的潮流.....	15
第二章 西班牙對政治聯盟政府間會議的提案.....	31
第三章 丹麥對政治聯盟政府間會議的提案.....	45
第四章 草擬歐盟監察使法的過程.....	59
第五章 歐盟監察使的初期運作.....	93
第六章 歐盟監察使：保障人民權利和強化議會審查.....	119
第七章 平行功能與合作：歐洲議會請願委員會與歐盟監察使.....	143
第八章 歐盟監察使和歐洲議會請願委員會的政策關係.....	161
第九章 保障歐洲人民權利：歐洲執委會與歐盟監察使合作.....	181
第十章 歐洲執委會處理歐盟監察使調查的內部程序.....	187
第十一章 歐盟監察使向歐洲議會提出的特別報告.....	207
第十二章 要求行政機關在有裁量權的情況下負責：歐洲法院、 歐洲議會及歐盟監察使的角色和方法.....	215
第十三章 歐盟監察使的資源－預算與相關議題.....	239
第十四章 省思歐盟監察使在變遷歐洲中的未來角色.....	249
附件I：關鍵文件與參考文獻.....	275
附件II：西班牙對歐盟監察使的提案.....	285
附件III：丹麥對歐盟監察使的提案.....	288
附件IV：歐盟監察使的條約基礎.....	290
附件V：歐盟監察使法.....	292
各章作者簡介.....	302



導 論

尼奇傅樂斯·戴蒙杜若斯 (P. Nikiforos Diamandouros)¹

賈可伯·索德曼 (Jacob Söderman)，首任歐盟監察使於 1995 年 9 月 27 日在歐洲法院前所立之莊嚴宣誓：「……歐盟監察使之工作，係協助歐盟人民有權使用監察使，以完整行使歐盟人民的權利，並使歐盟行政部門更具人性面貌。」

當首任歐盟監察使賈可伯·索德曼在 1995 年 7 月 12 日經歐洲議會選任後，歐洲聯盟開始邁入新紀元。3 年前通過的馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty)，創設歐盟監察使，並授權其「……可受理任何聯盟人民，或任何居住於會員國或在會員國設有營業所的自然人或法人，對共同體機構或單位的不當行政 (maladministration)，所提出的陳情案 (complaints)」。

據此，於 1995 年 9 月 27 日，在兩位職員的協助下，索德曼先生開始執行其任務。

索德曼先生於歐洲法院前莊嚴宣誓的那一天，可視為歐盟監察使誕生之日，其概念可追溯自 1992 年 2 月 7 日簽署馬斯垂克條約時起，但在草擬馬斯垂克草案前，歐洲層級創設監察使的概念，已經討論十年以上。事實上，第一份提案，乃是由歐洲議會的法律事務委員會所提出，並於 1979 年 5 月通過決議。

為瞭解歐盟監察使從過去到今日的發展，我們不只該去研究

其存在的第一個 10 年，也應該要去瞭解在該機構創設前的 15 年。只有從這樣的歷史脈絡中，掌握過去 25 年出現的各種意見與衝突，才能完全瞭解這個機構的起源與發展。

關於歐盟監察使的創設過程，以及運作之後前 10 年的發展，相關的文獻非常罕見，而瞭解各項細節的人，都是曾經參與過當時整個計畫的人員，因此，我決定在史特拉斯堡主持一個工作坊，研究歐盟監察使設立的起源，以及評估其發展。此一外界所說的「創辦人工作坊」(Founders' Workshop) 在 2004 年 6 月 25 和 26 日召開，並邀請十幾位曾經參與該機構發展與創設前各階段的關鍵人物，以及兩位在過去十年中專精該機構的學者。創辦人工作坊之目的，在於建立完整的事件圖像，盡可能發掘許多關鍵文件，成爲一個知識資料庫，不但可供研究者使用，也能協助決策者、及對決定該機構未來命運的重要人物助益良多。

此工作坊分成三個場次，涵蓋馬斯垂克條約中聯盟人民身分 (citizenship) 和歐盟監察使條約的起源，及歐盟監察使法 (European Ombudsman's Statute) 的草擬，到監察使辦公室的設立。

第一個場次，關於馬斯垂克條約的起源，主要負責者爲馬德里卡洛斯三世大學 (Carlos III University in Madrid) 的歐洲共同體法教授卡洛斯·莫雷羅·岡薩雷斯 (Carlos Moreira González)，還有曾參與草擬丹麥之條約提案談判的外交官彼得·比爾林 (Peter Biering)。後者負責介紹在西班牙政府歐洲層級設置監察使的建議提案和丹麥政府提案的背景和想法。如同偉大的法國政治思想家和歷史學家亞歷西斯·托克維爾 (Alexis de Tocqueville) 所言：「歷史是照片的畫廊，在那裡，很少有原件，大多是複製品。」² 丹麥



國家監察使漢斯·甘莫多福韓森（Hans Gammeltoft-Hansen），當時也是促成創設歐盟監察使協商的關鍵參與者，而丹麥監察使也是全世界監察使辦公室的模範，因此他的報告，助益甚多。

第二個場次，係關於歐盟監察使法的草擬過程，埃齊奧·佩里洛（Ezio Perillo）是當時歐洲議會法律處負責歐盟監察使法的主要官員，其研究詳細蒐集相關紀錄。另外，在1995年到2001年尚克勞德·埃克豪特（Jean-Claude Eeckhout）是歐洲執委會中負責與歐盟監察使關係的委員（Director），他提供歐洲執委會的觀點，讓我們更瞭解當時談判和妥協的細節、複雜和敏感，這些談判和妥協後來促成歐盟監察使的設立，並形塑其範疇和運作方法。

格雷戈里奧·伽宗·克拉里亞納（Gregorio Garzón Clariana）是自1994年以來歐洲議會法律服務處的主管，他對第三場關於監察使辦公室的建立提供一個有用的架構，並界定兩個主要的討論議題：一是監察使的任命和監察使辦公室的建立，二是處理陳情案的程序和對其他案件的審查標準。第一任監察使的任命，後來變成一個冗長、拖延的任命程序，從1994年3月歐洲議會正式制定歐盟監察使法，到1995年7月選出第一任監察使為止，整整耗費一年時間。從1989年至1998年擔任歐洲議會請願委員會（European Parliament's Committee on Petitions）秘書長的薩弗里奧·巴維耶拉（Saverio Baviera），還有從1994年至1997年擔任歐洲議會請願委員會主席的艾迪·紐曼（Eddy Newman），兩人很理想地，分別從程序和政治的觀點，報告關於第一任監察使任命的時空環境。自1994年至2000年擔任歐洲議會的議員，並從2002年至2005年擔任歐洲審計院（European Court of Auditors）主席的胡安

· 曼努埃爾·法布拉·瓦萊斯 (Juan Manuel Fabra Vallès)，則從預算觀點報告監察使辦公室的建立。

在此機構設立及首任歐盟監察使上任後，即展開處理陳情案此一主要任務。許多工作坊參與者都針對「讓歐盟監察使有效運作的機構間合作」這個議題提出報告，包括自 1995 年至 1999 年擔任歐洲執委會委員的安妮塔·格拉丁 (Anita Gradin)，她也是那時負責與歐洲議會和歐盟監察使聯繫的委員。歐盟監察使決定草擬良好行政行為規範 (Code of Good Administrative Behaviour)，其為歐盟官員確立與人民互動的一些原則，強化歐盟監察使處理陳情案的程序。在請願委員會報告中提到這一規範概念的提議者是羅伊·培瑞 (Roy Perry)，他自 1994 年到 2004 年是歐洲議會的議員，也是 1999 年到 2004 年請願委員會的副主席。而布魯塞爾自由大學 (Universite Libre de Bruxelles) 歐洲研究所的政治學教授保羅·馬涅特 (Paul Magnette) 的報告，則是在第三場次中從外部觀點來分析監察使的工作。

在整個工作坊的三個主題場次中，索德曼先生對擔任首任歐盟監察使的回憶，也提供寶貴的貢獻。當有人報告歐洲議會和歐洲執委會的觀點時，索德曼先生可以說明當時歐盟監察使選擇的理由與立場，並讓整個工作坊所討論的議題置於適合的時間與機構脈絡中。

作為一個政治學者，以及在歐洲層級中相對新的參與者，我發現創辦人工作坊不但表現傑出，而且從歷史觀點豐富了這個主題，讓我能夠獲得許多想法，也啟發我對該機構未來可能方向的思考。在這次工作坊之前我就有一個想法，因此次活動之舉行而更加堅定：就是要透過出版一本紀念性的論文集，來紀念歐盟監



察使創立 10 週年，此書要涵蓋促成監察使設立的關鍵階段，還有其最初幾年的表現。

由於在創辦人工作坊中每一位參與者的貢獻卓著，我決定邀請每一位參與者各執筆這本論文集的一章。這些章節的安排，要能盡量呈現完整的圖像，並充分利用每一位作者的專長領域。有幾位作者決定和他們當時工作的密切夥伴，一起撰寫該章內容。在相關章節中都有感謝這些共同作者的貢獻，而他們的相關資訊，也都置於本書後面各章作者的簡介中。

論文集各章，乃以時間的方式來排列，便於讀者瞭解監察使一職創設的各階段，至於在選任首任歐盟監察使後，則是按照主題來排列各章，而各章主題涵蓋的範圍很廣。

本書的前四章，分別處理設立歐盟監察使的各個發展階段。第一章標題為「促成設立歐盟監察使的潮流」，是由漢斯·甘莫多福韓森和他的專職秘書喬恩·安德森（Jon Andersen）合寫，他們追溯監察使概念在世界上的發展，以及在歐盟會員國間的擴散，並指出 6 種不同的潮流或規則，都影響設立歐盟監察使的決定，以及最後這一新機構所採取的形式。其中特別有趣的是作者主張「……歐盟監察使的設立，並不是為了滿足人民對增加陳情管道的需求。實際上，其目的是要滿足會員國和歐盟本身強化人權保障的需求。」³

第二章則是介紹西班牙代表於促成馬斯垂克條約的政府間會議（Intergovernmental Conference）中的提案，作者為卡洛斯·莫雷羅·岡薩雷斯。他說明西班牙提案的政治和歷史背景，以及其內容。該章清楚說明第一個在歐洲層級設立監察使的主要倡動作（儘管後來失敗了），也提出此類機構的另一種模式，可惜由

於欠缺足夠的政治支持而無法實現。作者的結論認為，「西班牙對歐盟條約中創設監察使的貢獻卓著，因為其重新提出丹麥人在1986年單一歐洲法最後一回合談判時所提出的概念。」⁴

最終由丹麥代表在政府間會議成功地提出設立歐盟監察使的提案，乃是由彼得·比爾林在所負責的第三章中討論。1809年瑞典是第一個設立國會監察使的國家，國際承認的瑞典字可能只有兩個，而「監察使」是其中一個，但一般都認為，世界各國所採用的監察使模式來自丹麥。作者在政府間會議談判的第一手經驗，讓他可以將丹麥提案放在更廣的政治脈絡中，包括在會議中進行的談判和妥協，以及丹麥政府向其人民推銷新條約的需求等。就最後一點，他指出「歐盟監察使的引進，是建立新歐盟的橋樑，以及讓歐盟更開放、現代及友善的有意義和明顯的方式之一」⁵。

才剛完成馬斯垂克條約的簽署，就立刻開始歐盟監察使法的草擬。埃齊奧·佩里洛在第四章負責的「草擬歐盟監察使法的過程」一文中指出，歐洲議會積極熱忱地展開這項任務，儘管一開始有一點猶豫，因為其認為自己捍衛人民利益的角色，會被新創設的機構取代。根據作者的看法，歐盟監察使法「……是歐洲議會第一次體認到其作為共同立法者（co-legislator）的權力……」⁶，而且其也開始證明有能力擔負這樣的角色。這一章完整的描述此立法程序的每一階段，直到1994年3月9日歐盟監察使法正式制定為止。

1995年9月27日新選出的歐盟監察使上任時，其所面臨的任務，無疑是令人怯步的。在賈可伯·索德曼所負責的「歐盟監察使的初期運作」一章中，並沒有說明在設立此機構時在行政上



運到的困難，反而描繪出讓歐盟監察使成為「歐洲舞台中有意義且受尊重的行動者」⁷的主要議題。從處理契約糾紛的良好行政與不良行政的觀點、以及政府開放和透明的議題、到促進基本權利的議題，讀者可以依循這個軌跡，看到歐盟監察使發展成今日我們所知悉的面貌。索德曼先生的結論是：「歐盟監察使機構在最初幾年達到許多成就……」，但「……在人民覺得歐盟是屬於他們的之前，還有許多與聯盟人民有關的工作需要進行」⁸。

在第六章「歐盟監察使：保障人民權利和強化歐洲議會的審查」中，保羅·馬涅特分析首任歐盟監察使的遺產，並檢討賈可伯·索德曼如何形塑這個機構的樣貌。該章的第一部份，描述歐盟監察使如何從陳情案中，找出潛在的結構性（systemic）不當行政（maladministration）議題的方法，並且使用其作為基礎以達到「更具企圖心的改革策略」⁹。作者也繼續分析，歐盟監察使如何利用這項工具，去調查歐洲執委會作為「條約捍衛者」角色的作為和不作為，以及歐盟監察使對歐盟機構的公開透明（transparency）與負責（accountability）的重視。他的結論是：「透過結合準司法行動以及議會調查和政治提案的說理，歐盟監察使至少已經證明可以調和兩種典型的課責管道。」¹⁰

有幾位作者強調歐盟監察使和歐洲議會請願委員會之間潛在的對立關係。但由於歐盟監察使和委員會的互動，並展現對彼此職權範圍和工作方法的尊重，而避免上述可能的負面情況。薩弗里奧·巴維耶拉所負責的「平行功能與合作：歐洲議會請願委員會和歐盟監察使」一章中，比較兩者的職權範圍、程序以及兩種爭議解決方式的結果，並說明為何我們應將兩者看成彼此互補，而非相互排擠。如作者所述，「……兩單位的平順合作，是該體

制的重要基石，其目的是要提供人民及居民有效、免費的非司法管道，以引起歐洲機構對其需求和關心的注意。」¹¹

接著，艾迪·紐曼在所負責的「歐盟監察使和歐洲議會請願委員會間的政策關係」一章中，也繼續這個主題，他舉出幾個具體的案例，說明在實務上如何進行合作。從不當行政的定義到良好行政行為規範的發展，從取得文件的議題到監察使權力的限制，作者分析指出，請願委員會不但可以回應歐盟監察使的工作，也能幫助他發展出更具激發性質的提案。這樣的建設性關係是成功的，「在歐洲議會5年任期即將結束，也就是首任監察使任期結束時，請願委員會和他共事三年半，請願委員會表示『……其滿足於歐盟監察使和請願委員會間無可挑剔和創意的合作』」¹²

接下來的兩章，則轉到另一種機構間的合作，亦即歐盟監察使和歐洲執委會間的合作。安妮塔·格拉丁是執委會在1995年到1999年間負責與歐盟監察使關係的委員，她發現，由於她和歐盟監察使都來自於世界上有悠久監察使歷史的國家，這點讓她的角色更為順暢。在她所負責的「保障聯盟人民權利：歐洲執委會與歐盟監察使合作」一章中，她指出為何某些行政部門一開始對監察使要求的反應是「相當令人驚訝」的，但是她也提到「慢慢地，光線進入了地下室」。她的結論是，「回首過往，很明顯地在政府公開透明的領域中有實際的進展」¹³。

另外，在「歐洲執委會處理歐盟監察使調查的內部程序」一章中，兩位作者尚克勞德·埃克豪特和菲利普·戈茲（Philippe Godts）描述執委會處理與歐盟監察使關係的程序誕生的過程，其中也說明，執委會從一開始就對歐盟監察使的工作非常慎重，



並說明執委會採取哪些措施，以確保執委會對歐盟監察使調查的回應，能夠盡可能地有效率、一致且「對監察使友善」的方法來處理。正如作者所指出的，「……執委會對處理監察案件的內容程序的一般概念，早於首任歐盟監察使就任以前，在 1993 年底就決定，這點頗令人訝異。」¹⁴ 此外，根據授權和再授權兩概念所建立的程序，在所有主要的議題上，都經得起時間的考驗，而不需要修正，這顯示當初設計這套程序者的先見之明。

被陳情案所檢舉的機構，不太可能在每一個歐盟監察使展開調查的案件中，都同意監察使的發現。然而，在過去 10 年間，各機構遵守歐盟監察使的提案和建議（recommendations）的比率都非常高。正如羅伊·培瑞在他所寫的「歐盟監察使向歐洲議會提出的特別報告」一章中所說明的，歐盟監察使在 1995 年到 2004 年末為止，只有 9 次認為有必要使用他的最終武器。作者解釋，在大部分的情況，請願委員會都很滿意相關機構的回應。然而，他的結論是，「歐洲議會與其對頑抗的機構，表示懇求或虔誠希望其未來能夠妥協，還不如考慮設定一定的遵守時限。」¹⁵

接下來的一章，則是由格雷戈里奧·伽宗·克拉里亞納所寫，他處理的議題是「要求行政機關在有裁量權的情況下負責：歐洲法院、歐洲議會和歐盟監察使的角色和方法」。這一章詳細地分析歐盟監察使在前 10 年處理這個議題的方法，並提出結論為「……雖然法院、歐洲議會和歐盟監察使扮演不同的角色，也可使用不同的工具，但他們就讓行政部門負責方面，卻可以彼此補充」¹⁶。

在本論文集集中最後回顧性的一章，標題為「監察使的資源—預算和相關議題」，作者胡安·曼努埃爾·法布拉·瓦萊斯追溯

歐盟監察使預算的程序面到實質面的發展。他的分析，讓我們瞭解到，該機構不斷成長的財務需求與每年接受的陳情案數量的持續成長有關，也說明透過預算獨立的方式增加其更大的自主權，還有最近在 2004 年加入 10 個新會員國所造成的影響等。作者提出與該機構單一最大支出來源的重要議題，就是職員的人事成本。由於歐洲行政程序越來越複雜，他主張「……一方面需要某些可以處理各種領域陳情案的職員，也需要專精於某類特別容易引起陳情案領域的專家，兩者必須平衡。」¹⁷

本論文集最後一章，則是由我提出對歐盟監察使未來發展的一些想法。該章標題為「省思歐盟監察使在變遷歐洲中的未來角色」，我試圖從過去的發展得出一些啟發，並從回顧性的觀點，轉為前瞻性的觀點。

歷經過去十二個月的集體合作，紀錄歐盟監察使的起源及初期的運作，我相信這項工作已經超過原來的希望和預期。本論文集各章的深度與廣度，我相信能夠提供所有想要研究這個機構的人一個穩固紮實的背景，讓他們發展各自的分析。由於民主程序與行政發展的開放性，沒有人可以保證，下一個 10 年歐洲聯盟和歐盟監察使會發生什麼變化。但是我相信歐盟監察使在過去 10 年的工作，已經為未來打下深厚的根基，因而可以協助歐盟重新聚焦於服務人民的優先順序，並協助給予「歐洲行政部門更人性的面貌」。

如同我在最後一章所說，「……在一個變遷的環境中，有效促進和保障歐盟法下的人民權利的目標，只有透過與歐盟各機構和單位的緊密合作，才有可能實現，尤其是與各國和區域監察使及類似單位的合作。」¹⁸ 這樣的分析乃是認為歐盟監察使在最初



10 年的運作軌道，最後應該圓滿的畫一個圓，回到當初西班牙對設立該機構的提案，該提案更著重各會員國中國家監察使的重要性。雖然後來最後通過的提案，並沒有強調歐盟監察使角色的這個面向，但至今為止的經驗，已經指明這種緊密合作及激發性合作的需求，以及從中可獲得的利益。因此，我在未來數年會將這任務列為首要工作。

本論文集收錄的 14 篇論文，是非常完整的描述、資訊和分析的綜合體，對歐盟監察使的創設和發展的重要時刻以及關鍵議題，也提出各種觀點。

爲了讓那些希望進一步研究歐盟監察使的起源、設立與發展的人，能夠有一個起點，附錄 I 提供本書各章所引用到的關鍵文獻，以及爲了讓文獻更完整而加入的其他文件，或是爲了讓有興趣研究歐盟監察使的人所加入的一些文件。

另外，附錄 II 到 V 則包含四份文件，即西班牙和丹麥在關於政治聯盟的政府間會議（1990-1 年）所提出的提案，以及設立歐洲共同體條約第 195 條（之前是 138e 條），還有歐盟監察使法。許多其他有用的文件，都可以從歐盟監察使網站的「文獻資源」項目下中找到（請參見：<http://www.euro-ombudsman.eu.int>）。

這本紀念論文集，若是沒有「創辦人工作坊」最初參與者的熱心支持、若沒有這些個人的投入與堅持、若沒有最後在極短時間內和他們的共同作者寫出豐富的文章內容，絕對沒有誕生的一天。我非常感謝他們，我也很感謝我的同仁，他們不辭辛勞地工作，投入大量的時間和精力，在每一次緊湊的截止日前完成工作，並確保最終整個計畫能夠成功。我特別要感謝法律專員彼得·博納（Peter Bonnor），他詳細地閱讀整份草稿，並且非常小心

導 論

謹慎地處理必要的編輯工作，以確保整本論文集的體例一致；我也要感謝羅西塔·阿格紐（Rosita Agnew）和本·哈格德（Ben Hagard），他們是歐盟監察使通訊處的共同總管，協助文字的修潤，以及將草稿作專業的格式化工作；還要感謝法律部門的主管伊恩·哈登（Ian Harden），校對閱讀整本草稿；還要感謝行政處的主管亞歷山德羅·皮耶羅朋（Alessandro Del Bon），讓整個創辦人工作坊的組織沒有缺陷。最後，我要肯定歐洲議會文件與翻譯處的專業合作，尤其是歐洲共同體出版局在出版這一精美論文集上的協助。



註 釋

註 1：為了撰寫這篇導論，我與班·哈格德（Ben Hagard）密切的合作，他是歐盟監察使通訊部門的聯合主管。非常感謝他對此篇文章所投入的時間和精力，以及無價的協助。

註 2：亞歷西斯·托克維爾（Alexis de Tocqueville），「舊制度與大革命」（*L'Ancien regime et la Revolution*），Paris, 1856，第六章。

註 3：參見本書第 19 頁。

註 4：參見本書第 36 頁。

註 5：參見本書第 51 頁。

註 6：參見本書第 61 頁。

註 7：參見本書第 84 頁。

註 8：參見本書第 104 頁。

註 9：參見本書第 113 頁。

註 10：參見本書第 123 頁。

註 11：參見本書第 142 頁。

註 12：參見本書第 160 頁。

註 13：參見本書第 163、164 和 166 頁。

註 14：參見本書第 184 頁。

註 15：參見本書第 190 頁。

註 16：參見本書第 208 頁。

註 17：參見本書第 216 頁。

註 18：參見本書第 239 頁。

導 論



第一章

促成設立歐盟監察使的潮流

漢斯·甘莫多福韓森（Hans Gammeltoft-Hansen）¹

第一節 前言

早在 1979 年，歐洲議會就通過決議設立監察使。但歐洲執委會和次屆的歐洲議會卻駁回該決議，故設立該機構的條文，直到 1992 年馬斯垂克條約才通過。最初決議經過 16 年後，始於 1995 年設立該機構。1995 年之所以會通過設立，與原本的決議無關，而該機構後來採取的形式，可以透過決策程序中決策者的文件和發言紀錄，來加以釐清。當然，會有人著重於該決議前的討論、未經披露的政治歧見和利益衝突、以及揭露贊成者或反對者的名單。不過，我們也可用更宏觀的觀點來看待該機構的誕生。如本文將嘗試著重於歐盟內外的大趨勢，因為其必然影響決策者的觀點，並成為該機構誕生在政治上的助力。本章即採取一個非常宏觀的觀點，以闡釋該機構的誕生背景。

第二節 監察使概念的發展

自瑞典於 1809 年設立世界上第一個監察使以來，監察使的發展漸次形成，而歐盟監察使明顯屬於該發展的一部分。此監察使概念的特殊風潮，可以說是對現今歐盟監察使有絕對影響的第一股風潮。眾所周知，瑞典最初所設置的，是一個國會下的檢察辦

第一章 促成設立歐盟監察使的潮流

公室，係為強化國會的權力，以監督瑞典相對獨立的公務員，並確保他們服從法律。芬蘭在 1919 年仿照這個制度，並且成為後來丹麥在 1955 年設立類似機構的參考模式。從此，丹麥的機構與原本的模式開始有點不同，並迅速地走向獨立。尤其，丹麥監察使的活動，不再像瑞典模式那麼強調個別公務員的責任。1960 年代初期，從丹麥開始，監察使的概念開始傳播到世界其他地方。第一階段，挪威、紐西蘭、坦尚尼亞等國採取這個概念，後來又散佈到英國（1967）以及其他大英國協國家。1970 年代，法國（1973）及受法國影響的國家，則開始採取一個更為彈性、較不權威的監督機構概念，與監察使概念所代表的傳統監督機構有所差異。在法國模式中，調解制度扮演與該機構本身一樣的重要角色，且比以往更為重要，並被視為其他監督機構（尤其是行政法院）的替代機制。

在 1980 年代，許多國家都紛紛設立監察使，這些國家一方面受到北歐斯堪地那維亞半島國家的影響，同時也受到其他當時已有類似機構國家的影響。在 1980 年代中，監察使的概念開始與人民保障緊密連結，幾乎所有國家都高度重視。到二十世紀末，五大洲都引進監察使制度，幾乎所有歐洲國家都有這樣的機構。在此過程中，原本監察使的概念歷經無數改變，這種快速行動、非正式、彈性的工作監督體制，因應不同國家的行政體系作許多調整。例如，在監察使的任命、監察機構的權力、監察使調查和處罰的範圍、監察機構的法律基礎、在社會上的地位等，都可以看到有許多不同。

古典的（classical）國家監察使，代表國會監督行政部門，其後陸續加入一些地方和區域的監察使。並非所有的監察機構都附



屬於國會，有些隸屬於行政部門。私人公司或組織也受到這個概念的影響，設立內部的監察人，以確保顧客和使用者受到正確對待。

接著，也有一些特殊（specialised）領域管轄的監察使出現，例如消費者監察使、歧視監察使和兒童監察使。此外，也有國家引進監察使去負責特殊的憲法功能，例如促進和保障人權，或作為資訊自由的保衛者。

大部分監察使的管轄只及於行政部門。在少數國家，監察使可監督整個公部門，包括行政部門和法院。也有一些國家，既可監督公共組織，也可監督私人組織。甚至，也有某些監察機構的變體，只負責監督私人公司。

監察機構通常被賦予廣泛的權力去調查個案，但對調查所發現的違法行為，有時只能發布不具法律拘束力的陳述（statements）。不過，部分監察使有權對其長官做出有法律拘束力的決定，或有權將案件移送法院。例如，瑞典和芬蘭的監察使就常常對違法的公務員提起刑事訴訟。

關於監察使陳述的評價（assessment）基準，也存在重大的差異。部分監察使乃依據單一法規運作，部分則是依據整個國家法律為基礎。甚至，有些監察使可以不受法律拘束，而根據一般的合理性考量，提出建議。也有監察使，包括丹麥和挪威，可以根據既有的法律和「良好行政運作」（good administrative practice）此一特殊的原則，作為其評價建議的依據。

在有行政法院的國家，監察使的概念已經考量到行政法院的存在而做調整。至於其他秉持傳統監督行政部門概念的國家，監察使則分擔其他國家行政法院所扮演的功能。國家、區域和地方

的條件，都對監察機構的發展產生重要影響。

在 1958 年建立所謂的「共同市場」(Common Market) 時，監察使概念才剛開始在國際間散佈。因而，當時不重視這種監督是很自然的。當歐洲共同體於 1972 年擴大納入丹麥、英國和愛爾蘭時，當時創始的會員國都沒有監察機構，而這 3 個新會員只有英國和丹麥有這樣的機構。在 1970 年代歐洲議會討論設立歐盟監察使的提議時，當時 9 個會員國中只有 3 國有國家監察使。國際上真正開始流行設立監察使是在 1980 年晚期，但歐洲議會早在 1979 年就通過決議要設立監察機構。

到 1980 年代末，當時的 12 個會員國已經有 9 個設立全國或區域的監察使。在草擬馬斯垂克條約時，多數會員國已經完全接受設立這種監督機構的概念，因此當時支持條約中設置監察使氣氛，比 1979 年更為有利。



第三節 歐洲法的主要傳統



一般來說，歐洲法律發展上有兩股潮流。其一，是以德國和法國為主的大陸法 (civil code) 傳統。另一則是受英國影響的英美法 (Anglo-American) 或普通法 (common law) 傳統。在憲法方面，這兩個傳統主要的差異，就是英美法國家沒有行政法院，而大陸法國家對行政體系卻有詳細的法律規範。北歐國家同時受到兩個傳統的影響。不過，其影響的程度，在北歐國家之間也有所不同，而在憲法方面，並沒有所謂共同的北歐傳統。因此，瑞典和芬蘭有行政法院，而挪威、丹麥和冰島卻沒有。透過監察使保障人民以及自由取得公共紀錄的傳統，首先源自北歐東部，到晚近才影



響到北歐西部。概括來說，德國和法國法對北歐的憲法和行政法發展的影響，大過英美法的影響。

監察使概念自 1960 年代從北歐傳播到世界其他地方，但這個概念卻不是來自歐洲法的兩個傳統。某些學者主張，這個概念是因為瑞典國王查理十二世（Charles XII）從鄂圖曼土耳其帝國（Ottoman Empire）參考而來，故這種監督機構的傳統可追溯自伊斯蘭法（Islamic law）。雖然是瑞典的發明，但該發明可能是受到非歐洲法系的啓發。

我們不需要去追究這個歷史上有趣的議題，但可以肯定，歐盟監察使並非直接來自歐洲法的兩大傳統。其他歐盟的司法機構很明確地來自法國模式，例如，向歐洲法院（European Court of Justice）初步陳述法律議題、總辯官（Solicitor General）、歐洲法院權力和程序的細節規定等，都學自法國模式。但是監察相關法律的文化來源，卻較不清楚來自何處。

這個概念的世界性以及適應性，可能是因為其在長久、正式的司法傳統中並沒有穩固基礎。這也可以解釋，為何其可以被納入歐盟非常典型的結構監督體系中。將監察使引進歐洲法院、歐洲執委會、歐洲議會和歐洲審計院（Court of Auditors）中，要比歐盟引進歐洲人權法院的直接管轄還要容易得多，即可證明此點。



第四節 人民保障增加的社會建構



丹麥在二十世紀前半葉設立監察機構的主要理由，是因為其歷經重大改變，對人民日常生活法律管制的大量需要逐漸增加。

第一章 促成設立歐盟監察使的潮流

在此同時，行政體系的管制法令及組織快速的成長，使人民和行政部門的關係產生量及質的變化。人民越來越難忍受這個規則體系，政治對行政部門的監督漸漸減少，造成既存的法院和行政資源所組成的司法監督機制不足。因此，二次世界大戰後丹麥修改憲法時，很明顯地需要增加不同保障人民的方式。

爲了滿足此需求，1953年憲法草案同時引進行政法院和監察使。但行政法院的條文卻沒有通過，卻發展出一個各種法庭和委員會組成的複雜體系。相對地，監察機構的條文卻通過。從1955年設立開始，目的就是要滿足一般資源不足的人民，可以利用向行政部門陳情（complain）的迅速簡單的程序。因而，人們稱監察使爲捍衛一般人民的律師。

從監察使辦公室開始運作這五十年來，政府對社會的管制並沒有減少，行政部門也沒有減少，兩者反而不斷增加。結果，這種類型的監督單位變得更爲重要。向監察使請求的管道增加，監察機構得到更多權力，也設立類似監察使功能的特殊（specialist）機構。

所有歐洲國家的社會發展，幾乎都和丹麥一樣。當然，各國的時間、速度、程度並不相同。但是，各國都出現相同的趨勢。人民和政府間的關係比以往更爲緊密，而人民和立法者監督行政部門的能力，卻大爲弱化。這應該是爲何監察使概念被認爲是現代國家必要監督組織的主要原因。

問題在於，設立歐盟監察使，是否也是對社會產生的陳情和監督需求增加下的產物？衆所周知，人民與歐盟之間的行政事務，主要是由各會員國負責處理。歐盟行政部門並不常直接對個別的聯盟人民作決定。因此，人民要到共同體法院直接訴訟的機



會很罕見。涉及歐盟法的衝突，主要都是個別會員國政府和其人民間對某議題有不同意見。解決這些衝突屬於會員國法院、陳情機構和該國監察使的任務，只有在涉及歐盟法的解釋議題時才可選擇至歐盟法院進行訴訟。

因此，雖然各國監察使之所以設立，是爲了滿足社會對保障人權新管道的需求，但歐盟監察使並非如此。至少，這樣的觀察適用於現今的歐盟監察使。其設立過程的決策程序之所以如此漫長，就是在思考是否有需要賦予其權力直接監督各國行政部門，或透過像各國監察使陳情或監督其運作間接地監督各國行政部門。更確切的說，這樣的機構是爲了達到保障人權的更高要求。

需要提醒的是，歐盟監察使只對共同體機構和單位擁有管轄權。因此，該機構只能受理聯盟人民與各國政府關於適用歐盟法引發爭議時的案件。就此特殊面而言，歐盟監察使較類似許多特殊監察使（specialist ombudsman）。這種特殊機構行使的監督功能，比一般國家監察使還多。雖然整體目標一般是要提升人民的保障，但在制度上想確保公務員遵守規則功能並監督組織內的運作，因而影響這類監督機構的設計。這種機構主動行使調查的頻率比各國監察使更高，但其執掌的管轄範圍卻比各國監察使小。

因此，歐盟監察使的設立，並不是爲了滿足人民對增加陳情管道的需求。實際上，其目的是要滿足會員國和歐盟本身強化人權保障的需求。

從人民的觀點來看，歐洲經濟共同體（EEC）和歐洲法院在1970年代和1980年代初期，對人民的日常生活並未產生重大影響。任何人民和政府之間因共同體法產生的衝突，在1986年單一歐洲法（Single European Act of 1986）通過加速市場統合過程以前，

都不曾引起關注。因而，這造成適合的環境，歐盟對於過去由國家層級處理，涉及歐盟法的國家與人民間衝突，開始產生興趣，試圖介入、影響。

第五節 人權的散播

啓蒙時代（Enlightenment）以來的哲學家 and 社會學家，發展出人權或基本權（fundamental rights）的觀念。1798 年的《法國人權宣言》（French Declaration of the Rights of Man）和 1776 年的《美國獨立宣言》（American Declaration of Independence），開啓了人權漫長曲折的發展。到 1950 年時，《歐洲人權公約》（European Convention on Human Rights）強化人民不可剝奪的法律權利概念。1959 年，在史特拉斯堡設立歐洲人權法院（European Court of Human Rights）後，更落實人權在國際間的執行。透過一連串的判決，歐洲人權法院賦予這些人權實質的內涵。人權因而被闡明、淬煉並發揮功能。

在過去三十年間，歐洲人權法院處理的案件量穩定成長，近年來幾乎是爆量成長。在 1959 年到 1985 年這段期間，歐洲人權法院作 76 個判決。但在 1990 和 1994 年，其各別宣判 30 和 50 個判決。同時，歐洲人權法院對解釋人權採取一種積極主義的態度。這些因素，對 1980 年代歐盟會員國中極端強化的人權地位有重大的影響。

美國或許是因為受《美國獨立宣言》兩百週年的影響，也開始非常強調人權。在冷戰時期，人權運動主要是要求蘇聯和其附屬國實施並保障人權。更特別的是，出現新趨勢，亦即要求保障



人權及設立諸如監察使的機構，作為經濟援助的條件。例如，波蘭的監察機構就是因為這樣而誕生。當東歐國家申請成為歐洲理事會（Council of Europe）的成員時，這些要求被更具體、成功的落實。到 1980 年代末期，人權運動幾乎遍及所有歐盟會員國。

人權也影響歐盟法。為了回應德國憲法法院的壓力，歐洲法院在判決中承認各會員國憲法的基本權利也是歐盟法的一部分（案件 29/69 Stauder 案²）。接著，歐洲法院明白地承認歐洲人權公約的原則為歐盟法的一部分（案件 4/73 Nold II 案³和案件 44/79 Hauer 案⁴）。此項承認，進而影響歐洲理事會和歐洲議會的數個決議，最後也明文規定於 1986 年單一歐洲法案的前言中。

而馬斯垂克條約草擬的期間，剛好是人權（尤其是歐洲人權公約）在歐盟高漲的時期。

就算監察使的概念，並沒有普遍正式與人權相連結，但這兩者還是緊密相關。就像人權的原則一樣，監察使確保個別人民對政府的權利。

由於對人權的高度重視，為歐盟監察使鋪好道路。由於人權保障成為普遍的原則，歐洲執委會和歐洲議會面對歐盟監察使時，很難堅持他們的立場，卻較容易因為得到歐盟監察使的支持而通過決議。



第六節 歐盟法的發展



眾所周知，歐盟是從 1952 年成立的歐洲煤鋼共同體（European Coal and Steel Community）發展而來。當時只有 6 個會員國，為比利時、法國、德國、義大利、盧森堡和荷蘭。在 1958 年時，成

第一章 促成設立歐盟監察使的潮流

立歐洲經濟共同體（European Economic Community）和歐洲原子能共同體（European Atomic Energy Community），並於1967年有共同機構。歐盟目前的基礎，就是建立在當時的部長理事會、歐洲議會、歐洲執委會和歐洲法院的基礎上。從1973年1月1日開始，歐洲共同體增加為9個會員國。1979年，歐洲議會實施直接選舉。在那之前，歐洲議會議員是由各會員國國會間接選舉產生。1981年希臘成為新會員，1986年西班牙和葡萄牙也加入歐洲共同體。同年單一歐洲法修改基礎條約，標示著有效率內部市場開始建立。隨著1992年的馬斯垂克條約，歐洲共同體成為歐盟、歐洲議會對立法程序的影響增加、引進監察使規定、成立新法院，條約也賦予歐洲議會請願委員會（Committee on Petition）的法源依據。1995年，瑞典、芬蘭和奧地利成為會員國。1997年條約修法，通過阿姆斯特丹條約；2003年，增訂尼斯條約，允許後來10個會員國（塞普勒斯、捷克、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、馬爾他、波蘭、斯洛維尼亞、斯洛伐克）的加入。

同時，共同合作擴展到許多新領域，包括越來越多的會員國，以及越來越緊密的合作。這些都是因為在歐盟發展出獨立的法律體系，才能實現。此發展是透過條約的增補、次要的立法，以及法院的實務運作。一般認為，歐盟法既非國際法的一部分，也非國內法，而是一套自我獨立的法律體系。此一發展的重要前提，是會員國賦予歐盟各項權力，尤其是賦予其立法的權力。

這些條約對於許多重要的問題，諸如會員國與歐盟各機構間的關係、歐盟與聯盟人民間的關係等，都沒有清楚規定，故必須由歐洲法院透過判例法一一澄清。首先，這必須適用歐洲法院早於1964年發展出的歐洲法至高性原則（principle of Supremacy）（案



件 6/64 *Costa v ENEL* 案⁵)。1977 年，其擴張適用於與國內憲法的關係 (案件 106/77 *Simmenthal* 案⁶)。1991 年，又再度擴張適用範圍 (案件 C-159/90 *SPUC* 案⁷)。在 2004 年 10 月 29 日的歐盟憲法條約 (Constitutional Treaty) 中，明確規定於第 I-6 條。此一法律發展，顯示歐洲法院已發展為一獨立體系。

另一個發展成熟過程的例子，則可參見條約規定和各項指令在各會員國間直接效力的運作。相較於規章 (regulations) 和決議 (resolutions)，條約並沒有規定人民是否可以直接引用歐盟指令 (directives) 和個別的條約規定，而不透過會員國規則 (rule) 或歐盟規章和決議的執行。歐洲法院透過幾個判決，建立指令和條約規定擁有直接效力，並且界定和發展出特定的條件。第一個判決是在 1962 年 (案件 26/62 *van Gend en Loos* 案⁸)，確立條約規定具有直接效力。之後，此原則並擴大適用於指令。(案件 41/74 *Van Duyn* 案⁹)。

歐盟法對於私人之間關係的效力，則是第 3 個透過法院運作解釋的議題。第一個判決是在 1970 年代中期 (案件 43/75 *Defrenne* 案¹⁰)，其所確立的原則，持續於日後的判決中被援引闡述 (案件 152/84 *Marshall* 案¹¹ 和案件 C-91/92 *Faccini Dori* 案¹²)。

前已提及，歐盟法的人權地位，最初也是由歐洲法院所確立。這個議題如今已經直接納入尼斯條約。

總結上述介紹可知，歐洲法院在面對一系列與歐盟這種超國家組織有關的基本法律議題，已經像一般國家法院一樣思考並找到解決方案。這種司法解釋事實上歷經一段時間才完成。

一般認為在 1980 年以前，歐盟法並沒有發展到一個獨立法律體系的階段。在 1980 年代，歐洲法院改變風格，採取著名的動態

第一章 促成設立歐盟監察使的潮流

或積極主義的態度，才促成今天的法律地位。到 2000 年為止，我們可以說此一發展的結果即歐盟基本權利憲章（Charter of Fundamental Rights）是將歐洲法院已經建立的歐盟人權整理描述。因此，當歐盟監察使開始執行監督功能時，已經有一個完整發展的歐盟法律基礎。不過，在 1979 年提出歐盟監察使概念時，有一更困難和不確定的任務，因為該機構最可能被期待去處理日後在歐洲法院解釋的那些基本法律問題。

幾乎從一開始，就設計由國會來選舉歐盟監察使。因此，我們必須思考歐洲議會對歐盟體系發展改變的影響。眾所周知，歐洲議會的政治影響力持續增加。一個關鍵因素在於其改為直接民選，然而，這似乎也是當時歐盟監察使概念被擱置的主要原因。當後來決定設立歐盟監察使時，該機構得到其監督者實質支持的條件，比起在 1979 年歐洲議會初次決議時還要更好。歐洲議會後來對歐盟監察使需求的觀點，很明顯的受到請願委員會（Committee on Petitions）當時相對成功的影響，但也考量到並非所有會員國都知道監察使這個概念。

歐盟法發展的這些特色，在決定設立歐盟監察使的決策中，是否扮演部分角色，從歷史資料來看並不明顯。然而，我們仍可主張，在 1992 年成功設立該機構時的條件，比起 1979 年時要好多了。



第七節 內部的反對



最後要提出的因素，不是一個趨勢，而是無論任何的行政改變都會思考的一項規則。經驗證明，任何的行政改革，都會面臨



被改革者的批評和抗拒。如果改革者擁有更多的控制權，或對政府權威有更大的限制能力，則抗拒將更為激烈。

以下例子可以說明這個現象：

丹麥首次欲引進關於政府資訊公開的法律，是在十九世紀中葉時。該草案雖然於丹麥國會通過，卻因為國王的否決而受到阻撓。直到 1970 年丹麥才通過政府文件公開法（Access to Public Administration Files Act），但仍然持續受到行政部門抵制。

當丹麥於 1953 年憲法草案欲增加監察使規定時，最大的兩個政黨表達擔憂，而公務員組織則遊說反對該提案的通過。此反對力量並未足以阻擋監察使規定的通過，但卻影響新法中監察使的權力。

1814 年挪威通過的憲法以及增修條文，至今仍然有效。該憲法是在鄰國瑞典於 1809 年通過新憲法後不久，立刻草擬制定的。瑞典憲法中的一個要素，即設立監察使制度。因此，挪威憲法的內容，某種程度受到瑞典經驗的影響，因此如果在那時挪威設立監察使，並不會令人意外。當時的確有人提出這個概念，但卻被否定，主要是因為一個流亡在丹麥的瑞典男爵提出，建國之父反對複製這個新的審查制度。很明顯地，當時組成憲法會議的大多是公務員，他們全部反對此概念。挪威直到 149 年以後，才引進監察使制度。

同樣地，歐盟對於監察使提案的討論過程，有相同的現象。最明顯的抵抗力量就是來自監察使的競爭者，亦即歐洲議會的請願委員會，而非來自監察使監督的對象。這或許是因為，不管歐洲執委會或歐洲理事會，都不會有太多涉及人民的個別案件，因此一般預期歐盟監察使的監督效果是有限的。但反對者卻成功地

將最初已經通過的決議，延後 15 年才執行。不過，比起挪威的情形，歐盟的拖延只是小巫見大巫。



第八節 結論



本文對於影響設立歐盟監察使的決定過程中，歸納出 6 個一般性的潮流或規則，也簡要的描述此監督制度預設的細節，並試圖建立一個一般性架構，以供讀者理解實際上該決策如何形成。

將監察使概念的發展，連結到人權概念的發展，以及歐盟法變成獨立法律體系的發展，可顯示為何 1992 年比 1979 年更適合設立歐盟監察使。在 1992 年時，各會員國都承認人權的重要性，所有歐盟國家也已廣泛的接受監察使的概念。歐盟的彼此合作在質、量上持續增加，而歐盟法律規則也已經慢慢被視為融合、獨立的法律體系。

另外 3 個潮流，分別是公共規則和行政部門的成長、歐盟法的主要潮流，以及內部的抵抗，這三者的影響力比較小一些。然而，這三個部分顯示，在 1992 年設立此新的監督機制時，這三者並沒有造成阻礙，甚至還鼓勵形成這樣的決策。監察使這個概念並非源自兩大歐洲法律傳統，因此並不來自於哪一個特別的傳統。其來自於歐盟內部的需要，監督歐盟機構遵守歐盟法，加強人權保障。而帶領歐盟渡過小政治危機的動力，成功地克服曾經出現過的阻礙改革的內部抵抗。

1979 年，當時的條件並不利於設立歐盟監察使。相對地，雖然有些不利因素，但許多因素都有利於在 1992 年制訂監察使制



度。

註 釋

註 1：與喬恩·安德森（Jon Andersen）合寫，其為丹麥監察使辦公室的常務次長（Deputy Permanent Secretary）。

註 2：1969 年歐洲法院報告（European Court Reports 1969），頁 419。

註 3：1974 年歐洲法院報告，頁 491。

註 4：1979 年歐洲法院報告，頁 3727。

註 5：1964 年歐洲法院報告，英文特別版（English special edition），頁 614。

註 6：1978 年歐洲法院報告，頁 629。

註 7：1991 年歐洲法院報告，頁 I-04685。

註 8：1963 年歐洲法院報告，英文特別版（English special edition），頁 1。

註 9：1974 年歐洲法院報告，頁 1337。

註 10：1976 年歐洲法院報告，頁 455。

註 11：1986 年歐洲法院報告，頁 723。

註 12：1994 年歐洲法院報告，頁 I-03325。

第一章 促成設立歐盟監察使的潮流



第二章

西班牙對政治聯盟 政府間會議的提案

卡洛斯·莫雷羅·岡薩雷斯 (Carlos Moreiro González)



第一節 前言



本研究欲分析西班牙在對政治聯盟的政府間會議 (Intergovernmental Conference on Political Union) 提案的背景、內容和法律效果，因為該提案的內容，後來被納入歐洲聯盟條約 (Treaty on European Union, 1992)，而創設歐盟監察使。

在二十世紀最後 10 年，有兩個關於共同體統合過程的不同概念整合，而有利於創設這個超國家組織的氣氛。一是比利時、希臘和西班牙政府所持的聯邦主義 (federalist) 觀點，另一則是丹麥政府所主張的歐洲懷疑主義 (euro-scepticism)。當時超國家的機構諸如歐洲議會和歐洲執委會所持的強烈保留態度，不願也無法看清這一新組織對於歐盟開啓的制度演進將能帶來更大的效率與民主。而本文的任務就是要在這異常政治氛圍中找出當時成功的法律模式。

雖然西班牙政府對於最後成功創設歐盟監察使制度貢獻斐然，但真正更有幫助的，是當時有利於設立歐盟監察使的政治期望，而非西班牙在政府間會議所建議之模式的法律可行性。



第二節 西班牙憲法的脈絡



第二章 西班牙對政治聯盟政府間會議的提案

該提案最初受到兩個要素的影響，一是當時西班牙首相費利佩·岡薩雷茲（Felipe Gonzalez）整合過程所採取的政治途徑，另一則是 1978 年西班牙憲法中監察使的法律形式。

馬德里歐洲高峰會議（Madrid European Council）呼籲政府間會議簽署馬斯垂克條約，其確立的目標都只是關於歐洲經濟共同體會員國間的經濟和貨幣統合¹。

但是，很快地人們認為如果只加強共同體在經濟領域的合作，卻沒有在會員國間共同建立穩固的政治基礎，是有危險的。因此，創造「歐洲公共空間」，而超越人民只是超國家法設定對象的概念，在促成政府間會議召開的辯論有其特別重要的意義²。

在 1990 年 5 月 4 日寫給愛爾蘭首相（當時理事會主席）的信中，岡薩雷茲支持創設一個「共同的人民身分」（common citizenship），能夠讓人民成為統合過程的主角，就算相關的權利在新共同體法律地位裡尚未定義也沒關係³。

此一政治上的氛圍，更早可見於比利時政府於 1990 年 3 月 26 日的外交備忘錄，其向高峰會議寫到，「人民的歐洲」應作為議題在政府間會議的議程中討論。大致來說，比利時政府提及自由運動、草擬人權宣言，以及行使地方和歐洲議會選舉的表決權⁴。

不論如何，創設聯盟人民身分地位所必要的政治概念，基於兩點理由，縱使沒有正當化歐盟監察使的設立，但也支持歐盟監察使的設立。第一點，因為這個制度被認為是當代憲政主義中不可或缺的一部分，所以在超國家層面中也被認為是歐洲憲法化的一部分。第二點，一旦其開始運作，將強化人民對歐盟機構的信心，並給予人民一個新管道去監督這些機制。



西班牙的提案，是以 1978 年西班牙憲法第 54 條設立的監察使的法律概念，以及護民官（Defensor del Pueblo）組織法 3/1981（4 月 6 日）（護民官組織法，縮寫 LODP），後來被組織法 2/1992（3 月 5 日）（「國家官方公報」（Boletín Oficial del Estado），1992 年 3 月 6 日）所修正而設立的憲法機構為藍本⁵。其有獨立的職權，且可監督兩種事項，一為行政行為，二為基本人權。既然是西班牙向政府間會議提案的背景，對西班牙法律制度中護民官的特色和權力必須稍做描述。

在此意義下，護民官組織法第 9 條除了具有司法功能的行政法官和國家元首之外，允許其輔助性監督「不當行政」（maladministration）（1978 年西班牙憲法第 117 條及護民官組織法第 13、17 條）。

監察使的法律地位，讓他可以宣告政府行為違憲或侵害基本人權，或提出民事訴訟（1978 年西班牙憲法第 162 條第 1 項，以及護民官組織法第 26 條）。除了西班牙法律制度承認的廣泛法律權能外，護民官組織法第 6 條第 1 項還賦予監察使相當大的自主空間。因此，雖然監察使由國會任命，但國會只能因其「明顯不履行該職位的職責和義務」時才能將之免職。（護民官組織法第 5 條第 4 項）

然而，議會在他出席西班牙國會聯席會議時，以及對其呈交國會的年度報告，都不會做任何表決，也不會有任何意見。

西班牙法律制度建立廣泛的架構，提供主觀和客觀的管道向監察使陳情。根據護民官組織法第 15 條第 1 項所規定的最低正當性的要求，「……任何個人或人民團體向監察使請求，要求他介入，以取得公部門、代理人或行政機構對其行動或決策的說明」⁶

第二章 西班牙對政治聯盟政府間會議的提案

，都視為是合法的陳情。然而，該陳情或請求必須「直接與個人權益相關」（護民官組織法第10條），但此項要求並不排除欲保護所謂「反射權利」（diffuse rights）的請求。

此法律架構希望確保強化監察使並讓其發揮效力，這部分跟西班牙憲法在地方分權架構中沒有設計太多的請願權有關⁷。

也有一些特別關於政府行政部門地方分權化的內部立法，以明定監察使權力的範圍⁸。36/1985 法律（11月6日）第2條建立一個權力體系，與自治區有「專屬」與「相關」的權力⁹。

不難想像，將這個憲法體系轉化為提交給政府間會議的西班牙提案，是一個政治上的期望，而非法律現實。基於幾個原因，這份提案幾乎不可能生存。第一，共同體的機構制度並沒有完全反映一般民主國家中的傳統權力分立，但那是監察使的「自然棲息地」。

第二點理由，是欠缺一份共同體人民的基本權利和行政權利清單，因而缺乏在超國家層級創設一個「憲法機構」的客觀基礎。

最後第三點理由，主要是共同體行政機構的地方分權性質，不會出現有力的行政機構，能夠直接和特別地影響會員國人民多數的主觀情況。



第三節 貢獻的內容



西班牙代表對政府間會議的貢獻，主要為兩份文件：在政府間會議開始前的1990年9月24日提交的關於人民身分的說明（《到聯盟人民之路》）¹⁰，以及在1991年2月20日對政治聯盟政府間會議所提出的書面提案¹¹。



一、人民身分之說明

這份關於人民身分 (citizenship) 的說明，有思考將「歐盟監察使」納為保障「聯盟人民身分」這個新概念的陳情機制¹²。(Point II (e))

雖然其認為，人民應透過向監察使「請願或陳情」，保障他們特定的權利¹³，但這項權利並不被認為包含於人民的「特別基本權」之內，亦即，所謂的特別基本權利僅包含自由遷徙、居住的自由，以及在該地參與政治的自由。

該說明的內容，表達了清楚的聯邦憲法意涵，將居住遷徙自由包含在條約中，可作為後續政治整合模式的基石。所以，創設監察使和使用監察使的管道，只是附帶的要素，當代表們在政治聯盟政府間會議中的談判有嚴重歧見時，為了達到共識，可以捨棄這些要素。

原則上，西班牙的說明得到一些些回應。在歐洲執委會 1990 年 10 月 21 日主張的意見¹⁴中，公開支持這個說明 (Point III.2)。但其所列構成未來聯盟人民身分的基本要素，卻沒有提到使用監察使的權利。

同樣於歐洲議會在對馬丁報告 (Martin report)¹⁵ 的決議中，要求將人民身分的政治觀點納入條約中，但並沒有支持特定的法律權利或自由。

唯一明白支持設立監察使的書面文件，是丹麥於 1990 年 10 月 10 日對政治聯盟的備忘錄¹⁶。

更重要的是，羅馬歐洲高峰會議的主席總結 (Presidency Conclusions) (14/15 December 1990) 在政府間會議之前，就已經

模擬未來對人民身分概念進行廣泛的協商，並邀請政府間會議設立歐盟監察使¹⁷。

二、聯盟人民身分提案的文本

政治聯盟政府間會議中，在 1991 年 2 月 20 日所提出關於聯盟人民身分之提案文本，提出關於歐盟監察使在法律面和運作面的細節。

該提案第 2 條的內容，尤其引人注目，如在第一段，規定歐盟和其會員國應該尊重各會員國憲法傳統以及《歐洲保障人權公約》（European Convention for the Protection of Human Rights）所承認的基本人權；並且，其認為歐盟應該採納該公約¹⁸。除了這些陳述外，則是在第二段中具有企圖心的規定，其賦予聯盟建立一體系的任務，讓聯盟人民及不享有該地位的人民「可以利用其來取得受第 2 條第 1 項保護的權利」¹⁹。

這個條文連結到西班牙提案第 9 條的歐盟監察使的權力（或職權範圍），隱含擴張或默認監察使得監督共同體行政行為涉及的基本人權議題，也擴張賦予非聯盟人民使用監察使的主觀範圍。

然而，該提案雖然沒有提到和聯盟人民基本人權的具體關係，我們卻可以用提案第 4 條承認特定人民權利的規定，與提案第 9 條規定的一般文字作對比。

我們可以對第 9 條的文字作各種評估。被提議的機構，可用三種替代方法來定義，一個是主要的，兩個是附帶的。首先，第 9 條的文字提到每一會員國「任命」（appointment）的「調停者」



(Mediator)，可透過軟法（soft law）的監督，亦即以向歐洲議會提出年度報告的方式，向其負責。相對地，可以思考另外兩種可能性，一是設立「歐盟監察使」，其是歐盟的獨立機構，或者要向歐洲議會負責；二則是設立歐洲的「監察使」，強化各國「調停者」的行動。

第一種模式是在每一會員國都設置國家「調停者」(mediators)，享有廣泛的職權，監督各國是否遵守共同體法。此有企圖的提案，實際上難以落實，尤其是並非所有會員國都在國家層級有類似的調停者，甚至他們並非全部都知道調停者的概念。所以，欲將這類組織納入各會員國的憲法體系中，卻又需尊重各國的主體性 (Article 6.3 TEU)，兩者很難同時達到。

這就是為何會引進另外兩種方案的原因。不過，另外兩種方案沒有明確設定模式，因為創設一個獨立的歐盟監察使（享有類似歐洲中央銀行管理委員會的獨立自主權），並要求其對歐洲議會負責（讓他「實質上」成為歐洲議會的委員會）是完全不同的概念。更困難的是，其乃是創設一個剩餘權力機構，主要功能是讓各國調停者的工作「更加完美」。

西班牙提案的模式欠缺精確的特徵，如果我們分析各會員國調停者的管轄範圍，會發現甚至有點自相矛盾。該提案說「其任務是幫助歐盟人民防衛他們在條約下的權利」，但這種說法，不只是提供他們直接權力去處理各項條約規定所明訂的權利，也讓他們可捍衛提案第 2 條所賦予的基本權利。

提案第 9 條則給予歐盟監察使監督所有負責執行共同體法的行政機構的權力（……「歐盟的行政機構和其會員國」……），並讓他可在國家層級和超國家層級提出法律行動（……「根據他

第二章 西班牙對政治聯盟政府間會議的提案

的判斷或協助系爭個人，在司法機構援引這些權利」……) ²⁰。

最後，第 9 條也讓歐盟監察使可直接處理聯盟人民的問題，並提供人民關於他們權利及實施方式的具體充足資訊。

西班牙提案雖然在政府間會議中得到某些代表的支持，但卻被歐洲議會和歐洲執委會否定。歐洲議會之所以反對，主要是認為該提案在兩方面可能會削弱歐洲議會本身的權力：西班牙提案的 4 至 9 條所包含人民權利中欠缺請願權，且創設歐洲「調停者」或「監察使」可能會弱化請願委員會的角色。

就此方面，歐洲議會對請願委員會 1990-1991 年運作的決議中 ²¹ 的某幾點，就特別明顯。例如，第 1 點肯定共同體生活中請願對提供個人連結到聯盟人民的重要性，第 11、12 和 13 點則明確提到歐洲議會反對設立「歐盟監察使」，並在反對提交給關於政治聯盟的政府間會議的某些「具體方案」²²。第 10 點也強調，應增加請願委員會和各國國會的「監察使和請願委員會」間的合作，這種合作可提供「適當的結構，去捍衛人民對抗國家、地方與共同體。」歐洲議會的立場完全是否定設立「監察使」或西班牙方案中三種替代方式的需要。

歐洲執委會在某種程度上也支持歐洲議會的這種觀點。在其對政治聯盟所提的 1991 年 2 月 28 日的提案 ²³ 中，執委會避免對設立歐盟監察使採取任何立場。但是，針對丹麥 1991 年 3 月的提案，執委會的反應是支持設立一個各會員國「監察使」間的合作機制，以搭配興起的輔助原則 (subsidiarity principle)，避免創設歐盟監察使。執委會認為，在這種機制下，人民能夠更立即聯繫其國家的「監察使」，各國監察使也更熟習該國行政部門的錯綜複雜之處，這樣才能提升監督共同體法的效率。



最後，盧森堡主席於1991年6月28日至29日提給歐洲高峰會議並通過的條約草案中，接受西班牙提案關於聯盟人民身分的基本特徵，卻沒採納該提案第9條防衛者（Defensor）（或稱調停者、監察使）的模式²⁴。荷蘭主席於1991年9月24日的條約草案，或1992年2月7日在馬斯垂克簽署的歐盟條約最終版本，都沒有對此部分作實質的修改。

總結來說，西班牙提案的監察使模式有重要的意義，若將其落在政治統合過程更深入的階段將會非常理想。該提案在澄清監察使的權利和其運作的政治脈絡中，採取極大主義（maximalist），但並不務實。也許這是為何後來選擇丹麥代表所提的最小主義的提案，該提案只賦予監察使調查共同體機構和組織活動可能的不當行政行為²⁵。



第四節 結論



綜合而言，西班牙對歐盟條約中創設監察使的貢獻是很重要的，因為西班牙將丹麥人在1986年單一歐洲法最後一回合談判時所提出的概念重新提出。當時丹麥的提案因在政府間會議談判時太晚提出，故沒有被納入討論。

因此，丹麥發起這場討論，討論是否需要創設一個新機構，當時雖然得到歐洲議會與歐洲執委會部分的支持，但卻沒有得到會員國政府代表的多數支持。1991年2月的西班牙提案中關於聯盟人民身分的部分，賦予「調停者」（或各國調停者）潛在更大的權利，但卻沒有解決共同體層級細微的機構間平衡。因此，沒有人提到，關於如何任命或選舉監察使的具體規定，其功能性自

第二章 西班牙對政治聯盟政府間會議的提案

主，或其機構運作等。

這些都是重要的細節，而這些議題後來在丹麥提案中則受到討論。丹麥提案中的技術和法律的技巧，都有助於確保政治談判的進行更為順利，在我看來，那是促使現在歐盟條約採用現行歐盟監察使模式必要的催化劑。

第二章 西班牙對政治聯盟政府間會議的提案



註釋

註1：歐共體公報，1989年6月26-27日（26-27 June 1989, EC Bulletin），6-1989，頁8-17，Point I.1.11，頁12。

註2：米拉·索爾韋斯（P. Solbes Mira），「歐洲公民」（La citoyennete europeenne），「共同市場和歐洲聯盟雜誌」（Revue du marche commun et de l'Union europeenne），345期，1991年，頁168以下。

註3：公布於歐洲機構雜誌（Revista de Instituciones Europeas），1990-3期，頁780-781的文字。希臘政府發布備忘錄，支持岡薩雷茲1990年5月18日的信，其對聯盟人民身分的概念以及未來「歐洲共同體」的人民權利提出自己的建議；SI（90），頁393。

註4：SI（90），頁232。

註5：雖然西班牙監察使沒有創造法律的憲法功能，但該機構卻是憲法中所明文規定的，透過其功能，在憲法體系中有重要的地位。

註6：像西班牙國會大會所提的監察使管理報告（Ombudsman's Management Report to the plenary session of the Spanish Parliament），1984年9月27日，頁24。

註7：議會監督行政部門，主要是透過議會正式書面質詢、要求出席、調查委員會和預算審查。

註8：根據憲法第45條和護民官組織法第12條第2項，監察使的權力涵蓋「所有行政部門的行為」。

註9：西班牙監察使在監督自治區下各省行政部門的行動方面，有唯一的監督權。其建立合作系統，規定監察使可要求各機關協助，各機關在收到陳情案時也須移送給西班牙監察使。

註10：SN 3940/90。

註11：歐洲機構雜誌，1991-1期，頁405-409。

第二章 西班牙對政治聯盟政府間會議的提案

註 12：其定義在第 I 點第 4 段：「個人和會員國不可分離的國民地位，基於他們作為聯盟成員的身分，享受關於該聯盟的特別權利和義務……」。

註 13：其也認為，歐盟監察使可以透過各會員國的「監察使」或同等地位的其他職位來運作。

註 14：COM (90) 600 final。

註 15：Doc. A3-281/90。

註 16：SI (90) 751。也可見於主席團之友的系列文件 (Non-Paper of the Friends of the Presidency Group)，SI (90) 963。

註 17：歐共體公報，12-1990；頁 17。

註 18：這些文字很難符合當時的共同體法律地位。首先，要每個會員國尊重其他會員國的憲法傳統這點，就很模糊。第二，歐盟要「採納」歐洲人權公約，這詞也很模糊，因為其須由會員國透過一典型的「國際串連」才能完成，或由聯盟簽署該公約。最後，歐洲聯盟條約第 2 條包含類似於西班牙提案所提的基本人權，雖然只是複製歐洲單一法的前言，排除歐洲聯盟條約第 B 條和歐洲共同體條約第 8 到 8E 條的人民身分法律規定。這個條文被證明更為適當，因而包含於歐盟的原則和目標之中。

註 19：必須指出，這些字眼後來被歐洲議會對政府間會議的提案：1991 年 6 月 14 日決議的說明理由 G 所背書 (DOC. PE A3-139/91, Official Journal 1991, C 183 p. 362)，以及文件 CON-UP-UEM 2010/91, R/LIMITE。

註 20：參見本書第 250 頁。

註 21：1991 年 6 月 14 日對報告 Report A3-0122/91 的決議，Official Journal 1991 C 183，頁 448。

註 22：例如，第 11 點提及「歐盟監察使」會減少歐洲議會及其委員會監督

第二章 西班牙對政治聯盟政府間會議的提案



歐洲執委會的權利，將造成與請願委員會重疊的結構。第 13 點提及，其將只會「損壞這些機構的功能」。23 SEC (91) 412。

註 23：SEC (91) 412。

註 24：盧森堡歐洲高峰會議結論 (Conclusions of the Luxembourg European Council) 的文字，參見歐洲文獻 (Europe Documents)，Nos. 1722-1723 (5 July 1991)。

註 25：該提案在歐盟條約中引進新的第 140A 條，賦予監察使有權「受理會員國的自然人和法人對該機構行政運作缺失的任何意見」。

第二章 西班牙對政治聯盟政府間會議的提案



第三章

丹麥對政治聯盟 政府間會議的提案

彼得·比爾林（Peter Biering）

監察使制度的概念來自於 1970 年代歐洲議會幾個丹麥籍議員的提案，而這個構想得到英國籍議員的支持，並要求歐洲執委會和理事會對此議題表示意見。

從那時開始，由於有人希望可以補充歐洲議會審查其他機構的權力，尤其是增加對執委會的審查，故這個概念就不斷被提及。

一開始執委會和理事會都反對這個概念，因為歐盟監察使機構看起來是多餘的。執委會強調，不論如何，歐洲共同體的人民對於執委會的行為，可以直接向執委會陳情，或向其在各會員國的辦公室陳情。甚至，個別人民都有機會向歐洲議會議員行使請願權。因此，執委會認為沒必要在其部門下設立監察使¹。理事會則認為，共同體人民的基本人權已經受到充足的保障。然而，在 1974 年 4 月 18 日至 24 日，歐洲高峰會議在巴黎舉行的會議中卻提出討論這個議題，不過當時沒有任何新決議。

在 1979 年 5 月 11 日，歐洲議會提出歐盟監察使概念，並要求請願委員會對其落實草擬提案。請願委員會沒有認真看待這項任務，事實證明，在 1979 年 6 月歐洲議會第一次直選前，對此概念不可能得到足夠的支持。

在 1979 年 4 月 6 日公開的沃克－史密斯報告（Walker-Smith Report）中，包含設立歐盟監察使機構的具體提案，並建議歐洲

第三章 丹麥對政治聯盟政府間會議的提案

議會對此做成決議。同年，歐洲議會對《歐洲議會任命共同體監察使》² 報告的部分內容做成決議，該報告建議設立歐盟監察使。但再次地，此過程無疾而終，歐洲議會未能對此做成決議。

又過了5年，請願委員會在1984年被要求進一步思考此議題。這一次，請願委員會建議歐洲議會否定此概念，而建議強化請願委員會的功能，而1985年6月11日歐洲議會採取這項建議。在歐洲議會的討論中，採取北歐監察使做為歐盟監察使模式的可能性第一次被納入考慮。

在1984年6月，該提案被納入楓丹白露舉行的歐洲高峰會（Fontainebleau summit）的議程中，但在1985年出版的尚特里報告（Chanterie Report），卻認為沒有必要設立歐盟監察使，因為這類的機構將會與請願委員會的工作疊床架屋。

在丹麥的要求下，該提案於1985年對「聯盟人民」提案的特別委員會的談判中被拿出來討論，且此概念也在1985年6月28日至29日向理事會提出的阿多尼諾（Adonnino）報告《人民的歐洲》（On a People's Europe）被提及。

在1985年10月，在政府間會議期間（其促成1986年制定單一歐洲法），丹麥政府第一次以條約形式提出一個設立歐盟監察使的具體提案。這份提案不包含任何實質的規範，而是想在條約中建立一個簡單的法律基礎，引進一個與歐洲議會連結的監察使。

丹麥當時提案的背景，係因丹麥和英國一樣，於1985年6月米蘭歐洲高峰會議召集的政府間會議中遭到挫敗。如同英國，丹麥想要充分利用這次機會。由於丹麥在政府間會議操作的空間因為歷史和國內政策使然非常有限，故丹麥政府考慮應否單純對他



國提案進行評論，或是提出自己觀點的提案。這裡的決定因素在於，政府間會議通常都處理繁重典型的機構議題，故想提出一個對所有會員國都具共通性的議程，作為平衡。

丹麥政府欲改變討論的方向，一方面將敏感議題焦點轉向，另一方面則提出一些與他人絕對沒有關連的提案，就可避免討論丹麥憲法第 20 條的主權授與問題。

丹麥的提案包含部分機構運作本質的小修改，維持既存機構的平衡，也納入歐盟監察使的設置。然而，丹麥的提案卻與許多會員國希望有更廣泛的機構改革相違背，尤其是在理事會對內部市場的決策過程以及歐洲議會的權力等議題。前已說明，丹麥在 1985 年 10 月才提出提案，在過程中相對較晚。結果，由於政府間會議在 6 個禮拜後的 1985 年 12 月就要結束，因此只能在一次會議中討論這些議題。這表示不可能得到對該提案的充分支持。

前面已清楚說明，1970 年代中期到 1980 年代末期，設立歐盟監察使的概念都沒有得到實質的支持。雖然歐洲議會在這些年的幾個場合中有討論過這個議題，並對此主題做成決議，但議會的請願委員會卻特別反對這個概念，故每次的提議都因沒有人支持而不了了之。

丹麥是唯一對此議題提出具體提案的會員國。除了關於單一歐洲法的政府間會議的特殊情勢外，其他會員國之所以沒有採取行動，還有幾個原因。

當時，丹麥是歐洲共同體中唯一的北歐國家，同時亦未預期其他北歐國家會在短期內加入。由於北歐國家長久以來國家監察

第三章 丹麥對政治聯盟政府間會議的提案

使體系的傳統，自然會支持引進歐盟監察使。換句話說，丹麥孤立無援，西班牙和葡萄牙在 1986 年加入歐體，但丹麥也未爭取到西班牙和葡萄牙的支持。作為新加入的會員國，一般不認為西班牙和葡萄牙有和老會員國一樣的影響力，尤其是涉及組織性的議題，而設立監察使即屬這類議題。

另一個可能的解釋是，在歐洲議會引進直接選舉後，個別的歐洲議會議員開始有提高知名度的壓力。歐盟監察使此機構可能會轉移人民對議員本身政治工作的興趣，故許多議員反對這個舉動。

直到 1980 年末期和 1990 年初期，設立歐洲聯盟的概念，開始在歐體的外交政策、司法和內政方面的合作中萌芽，因而態度有實質的轉變，開始進行討論。同時，西班牙在許多議題上得到較強勢的地位，而在 1995 年 1 月 1 日芬蘭和瑞典也加入歐盟，當時也期待挪威可以加入。

另一項解釋是在 1980 年代末期和 1990 年代初期興起的新思維，想改變歐體規則適用的方式。之前，主要原則是，透過會員國內部的行政適用歐體的規則，而歐洲執委會直接面對人民的職權，則限縮在競爭領域的事務。由於某些法律領域的行政權限分散在會員國與執委會間，故促成此新思維的產生³。

這個新發展的同時，也設立一些新機構，最有名的就是依據 1993 年 7 月 22 日第 2309 號執委會規章（Council Regulation (EEC) No. 2309/93）所設立的歐洲藥品檢驗局（European Agency for the Evaluation of Medicinal Products），是歐洲第一個行政機構。歐洲藥品檢驗局引進歐洲行政規則的一項新原則，亦即會員國有義務彼此合作將申請藥物上市的程序納入一個機構中，而各會員國



的代表可以對個別會員國主管機關所提出的初步決定進行評論。

結果，部分的行政程序將分為兩類：一方面，歐洲藥品檢驗局很少會採取具體的正式決定，若有正式決定可向第一審法院（Court of First Instance）提起訴訟；但另一方面，各國主管機關在決策時會考量其他會員國的運作，但是針對會員國的主管機關向各國監察使提出陳情或向各國法院提出訴訟時，只能解決部分的決策程序爭議。例如，當歐洲藥品檢驗局負責召開聽證程序並處理其文件時，則係爭公司對此程序中的爭議能提出何種救濟，是很難確認的。

在 1980 年代，設立監察使沒有實質意義，因為沒有太多可以監督的歐洲行政部門。但是 1990 年代卻出現緩慢的改變，而這無疑為丹麥提案開啓契機。

丹麥為了準備 1990 年秋天舉行的政府間會議，而提出其對政治聯盟的關心。這個提案乃是 1990 年 10 月 4 日的丹麥備忘錄，其中第 4 章第 6 條就包含設立與歐洲議會有關聯的歐盟監察使機構的具體提案。

丹麥備忘錄是丹麥對歐洲政策態度移轉的一種表達。在 1985 年，丹麥曾經反對單一歐洲法的政府間會議。但到 1990 年時，對於是否要擴張單一歐洲法的範圍，邁向更緊密的經濟和政治統合，丹麥則很明確的表達支持態度。

丹麥備忘錄後來成為條約形式的具體提案。由於有 1985 年的經驗，丹麥政府此次在政府間會議談判過程的初期階段，於 1991 年 3 月 21 日即提出此版本。

第三章 丹麥對政治聯盟政府間會議的提案

這份在歐盟層級設立監察機構的提案，是全部 33 份不同提案中的一部分⁴。其被視為政治聯盟會議的重要貢獻，而不單只是象徵丹麥對歐洲政策的改變。

關於歐盟監察使的規定，列出如下：

監察使

第 140A 條新規定

歐洲議會應任命一監察使，並授權其接受來自任何居住於會員國內之自然人或法人，對於共同體機構不當行政之陳情。

根據其指示，監察使於其認為有理由時，應主動或經由檢舉展開調查。

監察使就其調查結果應向歐洲議會提交年度報告。

第 140B 條新規定

監察使應於每一次歐洲議會選舉後任命，其任期與歐洲議會相同。監察使得連任。

若監察使無法履行其職務所要求之義務或犯重大罪刑時，可經歐洲議會要求，由歐洲法院解職之。

第 140C 條新規定

監察使應完全獨立行使職權。於執行職務時，不得尋求或接受來自任何團體的指示。監察使於其任期內，不得擔任其他有給或無給職務。

第 140D 條新規定

歐洲議會於徵詢執委會之意見，並經理事會全體一致同意後，制定監察使之規則。

上開規則，應該包含對監察使與歐洲議會請願委員會的關係更細節的準繩。



第 140E 條新規定

監察使應該任命一秘書長協助其處理職務。

丹麥在盧森堡擔任理事會輪值主席之前，於 1991 年 3 月提出對條約的修正提案。為了確認各會員國對個別議題的核心立場，丹麥提出一份合併文件，包含對歐盟條約的修正案。丹麥對監察使的提案原封不動被納入盧森堡主席的條約草案中。

此草案，包含更多學自丹麥監察使法（Danish Ombudsman Act）的精細設計，企圖複製丹麥監察使制度，因而監察使乃是由議會來任命。

在歐盟條約及其後關於歐洲議會任命監察使的法律中，從其文字的選擇來看，第 140A 條乃是有意選擇丹麥的版本，並反映丹麥原始的提案。丹麥希望避免監察使此職位最後被政客所佔據。故後來強調，該職位必須由具有各會員國國內監察使經驗者擔任，因為具有此種背景者可以為該職位帶來更大的正當性。故該提案沒有使用「選舉」（elected），而使用「任命」（appointed），即是避免讓民眾以為此職位能被政客所佔據。

這個問題起源於歐盟首任監察使在 1995 年被任命時。丹麥透過其歐洲議會的議員，積極反對任命德國議員西格貝特·艾伯（Siegbert Alber）（基督教民主聯盟），反對的理由並非他個人條件，而是因其為一名政治人物。因此，後來歐盟的首任監察使是來自荷蘭的賈可伯·索德曼，以及現任來自希臘的尼奇佛樂斯·戴蒙杜若斯（P. Nikiforos Diamandouros），由於兩人都曾擔任過國內的監察使，故與丹麥提案所表達的概念完全吻合。

從第 140 D 條第 2 項明顯可知，丹麥提案預期，監察使法將

第三章 丹麥對政治聯盟政府間會議的提案

包含對監察使和請願委員會間關係作詳細的準繩。這點在政府間會議的談判過程中，卻沒有被納入歐盟條約，因為其認為，這不該於條約中規範，而應該於監察使法律中做準繩規定。

丹麥提案並不要求向監察使「陳情」(complaint)，只要檢舉(submission)則已足夠。而檢舉必須與共同體機構行政的「缺失」(deficiencies)有關。然而，許多會員國認為在英文翻譯中的「缺失」涵蓋的範圍太廣。所以這個字眼在談判中已經根據「不當行政」(maladministration)進行修正，而該字在翻譯為丹麥文時沒辦法用一個字表達。

結果變成「關於……不當行政行為……的陳情」⁵。原始提案和最終文字有些許差異，但是最終結果還是和北歐傳統很接近。

「缺失」和不當行政行為這兩個字都有點不太精確。這兩個字都可以有廣泛的適用，故需要監察使的運作來補充其內涵⁶。從監察使的年度報告就很清楚地看出，這的確會產生問題⁷。

西班牙與英國這兩個會員國，在政府間會議期間特別肯定並支持該提案。對西班牙來說，主要的動機是因為，西班牙政府在1991年2月21日對聯盟人民身分的倡議中已包含設立「調停者」的提案。

西班牙認為有必要設立一些機制來保護與聯盟人民身分有關的權利。西班牙倡議的第9條因此包含一個關於設立並強化各會員國「調停者」間共同合作的提案，但也開啓任命歐盟監察使的可能性。

然而，西班牙的提案比較不精確，例如，比起丹麥的提案，西班牙沒有處理對歐盟機構陳情的議題。此為談判的基礎，且最



後是丹麥的提案在西班牙的支持下，最終被採納的原因之一。

對英國來說，希望限制執委會的權利，並支持任何可達到此目的的提案。例如，英國自己提出一個關於執委會總署（Directorates-General）的個別經濟責任，而丹麥提案正好是一個機會，可額外設立組織來監督執委會。

執委會則是基於同樣的原因批評這個提案。其擔心設立歐盟監察使後，會增加執委會許多耗費資源的義務，尤其是對監察使一連串詢問所需的答覆和取得資訊，可能會變成執委會的責任。執委會也對條約中歐洲議會有權任命特別調查委員會並接受陳情（請願權）持批評態度。

執委會因而採取轉移焦點的策略，提議在各國監察使間建立一個合作體系，而非設立一位歐盟監察使。

然而，多數會員國並不支持這個概念，因為這樣監督權既不明顯也沒有效果。

在談判過程中最有爭議的議題，是關於歐洲議會和監察使的連結。歐洲議會並不特別熱衷設立歐盟監察使。其認為監察使將會使焦點從調查委員會和請願委員會移開，並產生重疊的現象。

在會員國中，也有人擔心，如果歐洲議會不想設立這樣的機構，將永不會任命歐盟監察使。也有人擔心，就算歐洲議會任命監察使，其權力、經濟和行政環境會讓他不夠獨立，且歐洲議會將對其施壓，或讓他「在一堆檢舉中餓死」⁸。故問題在於，是否應選擇另一種任命程序。因而考慮由理事會或會員國來任命監察使，而非由歐洲議會任命。這點在盧森堡和荷蘭擔任輪值主席的1991年時曾被討論，兩者都對歐洲議會施加壓力要求其接受歐盟

第三章 丹麥對政治聯盟政府間會議的提案

監察使。

考量到歐洲議會的猶豫，幾個會員國在政府間會議期間提議，任何向監察使的陳情都必須透過歐洲議會議員提出。英國的議員對此建議非常有影響力，因為英國就是採取這樣的設計，該國國會監察使只處理透過英國國會議員所提出的陳情。

丹麥反對這個提案，因為其認為人民直接使用監察使的權利是該結構中關鍵的要素之一，而這個觀點也被政府間會議所接受。

最後結果是，人民可以直接使用監察使，監察使也可主動或根據人民陳情在認為需要時進行調查。任何對不當行政行為的指控，都必須在3個月內做成評論。監察使可以草擬最終報告，並送交歐洲議會以及有爭議機構。調查結果應通知陳情人。

政府間會議談判中產生的一個至今為止仍令人困惑的事，就是丹麥當時建議廢除請願委員會。這並非事實。丹麥並沒有直接或間接提出廢除請願委員會的提案。丹麥只是沒有提議在條約中採納請願委員會而已。

丹麥認為請願委員會是歐洲議會的內部議題。請願委員會已經設立，在歐洲議會的議事規則（Rules of Procedure）中有其法律基礎，且運作很好。如果丹麥對請願委員會不感興趣，是因為丹麥人並不熟悉這個制度。此外，丹麥認為歐洲議會和執委會是立法程序上的同盟。丹麥因此想要在此同盟外建立有效、且能控制執委會的監督機制，設立歐盟監察使是達到此目的的方法之一。

丹麥希望根據他們的提案，歐盟監察使可以與各國監察使建立自願的彼此合作，創造一個網絡，讓歐盟監察使不只能從各國



的夥伴得到資訊和經驗，也可在他認為適當和必要的情況時，積極地透過他們對會員國進行調查。

對於設立歐盟監察使，以及在政府間會議對是否要在條約中納入歐洲議會任命特別調查委員會的討論，並沒有人討論這兩者的關連性。一般認為這是兩個不同的監督形式。唯一的例外就是，當時執委會很擔心，對請願委員會、監察使、調查委員會提供所需的資訊將耗費他們無盡的資源。

在政府間會議的談判中，也沒有人討論歐盟監察使和位於盧森堡的第一審法院和歐洲法院間的關係。不過當時有短暫討論，是否要在條約中承認監察使可以代表人民將案件移送法院。這個概念在於，監察使可以代表能力有限的人民，並確保重要的議題經過法律程序處理。當然這也表示，規範人民採取法律行動的規則並沒有完全放寬。這個概念並沒有被接受，因為在丹麥監察使並沒有這個制度，因而對形成這個談判基礎的架構格格不入。

從前述的分析明顯可知，設立歐盟監察使的決定，是在整個馬斯垂克條約談判政治遊戲中的一步。當然這也是別有用心的一招。這個決定是對丹麥的補償，以回報丹麥接受馬斯垂克條約的其他部分，包括引進一些重要的立法權力，尤其是丹麥過去以來一直反對歐洲議會共同決定（co-decision）程序。

當對新條約的談判做出結論時，會員國將各自看到自己關心的關鍵議題是否被納入談判結果中，這是很自然的。這也正是馬斯垂克條約談判結束隨之而來的情況。

執委會當時的主席是賈克·迪洛（Jacques Delors），當然知道這個機制，也知道丹麥代表會注意其所提出的 33 個提案，並檢查多少被納入馬斯垂克條約中。這個補償、抵換關係，乃是丹麥

第三章 丹麥對政治聯盟政府間會議的提案

接受歐洲聯盟的重要機構修訂，來換取設立歐盟監察使等目標。

對丹麥來說，也有國內政策的考量。丹麥要接受馬斯垂克條約，第一步必須通過公民投票。丹麥政府必須帶回具體及正面的成果，可以向丹麥人民「推銷」歐洲聯盟，因為丹麥人民對共同體轉為政治聯盟感到特別疑慮。歐盟監察使的引進，是一種有意義且明顯的方式，乃建立讓新歐盟更開放、現代化及友善的橋樑。

。



註 釋

註 1：請比較，對奧哈根議員 (Lord O' Hagan) 質詢的回應，No 562/74 and 663/74, Official Journal 1975 C 55, 頁 13 and Official Journal 1975 C 86, 頁 54。

註 2：Official Journal 1979 C 140, 頁 153。

註 3：參見，例如，1992 年 3 月 23 日關於共同體經濟標章給予架構的理事會規章 (Council Regulation (EEC) No. 880/92 of 23 March 1992 on a Community eco-label award scheme), Official Journal 1992 L 99, 頁 1。

註 4：Document 1777/91。這份提案在下述領域中包含條約的文字：輔助性、良好公共行政、原則、地方選舉投票權、政府補助、財政規定、對稅收支付的資訊和控制、第 100a 條第 3 項、社會規定、研究和科技發展、環境、消費者政策、通訊、能源政策、健康、文化、發展補助、教育、共同選舉日、監察使、歐體義務的滿足、執委會的不作為、公開透明、區域、法律行動的彙整、出版、執委會委員的數量、對判決的遵守、控制、機構所在地、與民主的第三國合作、合作程序、共同外交和安全政策。

註 5：法文為：「Plaintes…… relatives a des cas de mauvaise administration」。英文為：「Complaints…… concerning instances of maladministration」。

註 6：全書中，年度報告 (Annual Report) 在註腳中都會用斜線標示，但在本文中，則不用斜線標示。

註 7：例如，參見 1997 年的歐盟監察使年度報告 (European Ombudsman's Annual Report for 1997), 頁 22。

註 8：同樣的考量在 1993 及 1994 年理事會和歐洲議會對監察使職責的談判

第三章 丹麥對政治聯盟政府間會議的提案

中也浮上檯面。同時，理事會在1994年2月7日做成決議，同意歐洲議會對管理監察使職責表現的規範和一般條件的決定。理事會同意由理事會主席寫信給歐洲議會主席，信中提到：「在同意歐洲議會關於監察使職責及管理監察使任務表現之一般條件的決定上，理事會希望提醒歐洲議會，歐洲議會的議事規則似乎與歐盟條約與關於監察使的決定不相容。1992年10月25日的機構間會議上，同意歐洲議會將對其議事規則作必要的改變，以使他們能符合歐盟條約與關於監察使的決定。歐洲議會雖然第一次修改議事規則，但仍必須特別強調共同體機構的共同希望，亦即捍衛條約中所定監察使獨立性有關的三點：第160條關於監察使的去職，因為其引進的「免職程序」，在條約中並沒有規定，亦即何時可要求監察使辭職；第161條第1項則關於採取該決定的執行規定，明確地引進程序，而透過此程序歐洲議會可採取一些措施，而決定的第14條明定監察使可以制訂的這些措施；第161條第2和第3項乃是關於監察使所知資訊向歐洲議會所屬委員會以及會員國法院通盤的規定，超越該決定第3和第4條。

很明顯地，在歐盟條約和決定中關於監察使的條文，採取超越任何機構的議事規則所包含的任何規定，這些議事規則的某一規定若違背了條約或此決議，將無法被執行，而監察使的職責應該符合條約與該決定。」



第四章

草擬歐盟監察使法的過程

埃齊奧·佩里洛 (Ezio Perillo)



第一節 前言



馬斯垂克條約於 1992 年 2 月 7 日簽署，在條約中自訂於 1993 年 1 月 1 日生效，但卻延到 10 個月後的 11 月 1 日才正式生效。事實上，由於各會員國對條約有很大的歧見，在批准過程中有許多爭議：有的國家表現太過熱情，例如盧森堡國會在 1993 年 7 月 2 日以絕對多數的 51 票贊成 6 票反對，批准該條約；有的國家則充滿高度不確定性，例如在法國，對該條約的批准是在公民投票中勉強通過的；有的國家則持否定觀點，最有名的就是丹麥，其在 1992 年 6 月 2 日舉辦的公民投票中，以 50.7% 的票數反對該條約。

不過，創設歐盟監察使這一新的歐洲共同體單位，絕對不是引發這些程序問題的原因。事實上，在整個批准過程中，從來沒有人質疑過這個機構。然而，與當時某些政治人物的預期相反，此一機構的條文雖然符合北歐國家所重視的傳統，但卻沒能幫助撫平瀰漫北歐的批評聲浪，他們批評條約仍然有過度的「重商主義」(mercantilist)，而順服歐洲的銀行家、大公司、歐洲共同市場的官僚 (Eurocrats)¹。

相反地，對條約的「人民」條文還有許多遲疑，包括與聯盟

第四章 草擬歐盟監察使法的過程

人民身分有關的條文。這一部分的確被認為是無法解決歐盟民主赤字的問題，另一方面也無法解決過度聯邦主義的問題。事實上，這些條文之所以被引進條約，單純是因為想增加歐盟機構與人民間的親近，讓人民可以意識到歸屬感，歸屬於民主與公開透明的歐盟，這也是歐洲議會在許多場合所要求的²。

這裡所指的公開透明（transparency）意義為何？其不單是指立法程序的公開透明，也包括共同體機構和單位行政行為的公開透明。事實上，就歐盟條約這個面向而言，歐盟監察使自然成為達到這個目標的一種工具，且是唯一的新工具，而公開透明在任何人民社群的生活中，都是監督所有行政部門行政運作的基本條件。簡而言之，根據歐盟條約，監察使的角色是要強化人民和機構間的信任關係，讓共同體的行政行為及功能更關注人民的需求，且更透明與便利。

從此觀點而言，監察使的角色不會與其他保護人民利益和權利的既存資源相互重疊，諸如請願權、資訊公開、與歐洲執委會接觸權，甚至各種向歐洲法院尋求救濟的管道等。

這個新單位的任務相當單純，就是要正當地補充那些行政與法律程序的傳統工具。其提供所有聯盟人民，不論他們來自何國，有一個新的與共同體行政部門互動的方式，雖然是非正式的方式，卻能得到具有必要職權單位的協助³。

明顯地，此發展有兩項結果，一，增加所有聯盟人民的對話和防衛的行政管道。二，審慎而言，由於共同體行政部門的服務有跨國家和跨文化的部分，並需要服務擁有不同法律與社會制度國家的人民，故監察使的行動對共同體行政部門提供平順功能和服務品質，會有正面及有益的效果。就此面向，此單位職務的定義，同時參考歐洲共同體條約第 138e 條（現為第 195 條），和歐



盟監察使法第 2 條第 1 項的規定，即可一目瞭然：

「監察使有權受理任何聯盟人民的陳情…… [且] 應協助揭發共同體機構和單位的不當行政活動…… 並提出建議以終止這些不當行政情事。」⁴

一、歐盟監察使做為民主工具，以及歐盟民主生活的行動者

在馬斯垂克條約談判中，以及相對的政府間會議期間，這是第一次會員國努力在歐盟層級設立這樣的單位。這些努力，最早是由西班牙代表提出的備忘錄，裡面提到「邁向聯盟人民身分之路」的關鍵階段（就是創設歐盟監察使）⁵，受到深入討論；後來又深入檢討西班牙政府所提的具體草案，後者的文字與歐洲共同體條約第 138e 條的最終文字非常接近。

有一點非常重要必須記住，歐洲議會以及由賈克·迪洛所領導的執委會一開始並不支持設立歐盟監察使。前者事實上比較關心如何強化請願權（後來則是透過議事規則的相關規定來規範），故認為設立歐盟監察使辦公室會實質弱化此委員會的特權。至於執委會則是擔心會員國會不斷要求設立更多單位來監督其行動，尤其是行政行為。結果，執委會援引輔助原則及接近原則（principles of subsidiarity and proximity），並建議設立歐盟監察使辦公室，不過是設在會員國層級，而非設在歐盟層級。

無庸置疑，這份提案具吸引力。支持者提出類比，亦即各國法官和歐洲法院法官都可以保護共同體法律秩序直接賦予人民的權利，而這個類比非常有說服力。

政府間會議的爭論並沒有明確的結果，故決議由丹麥政府提

第四章 草擬歐盟監察使法的過程

出新提案，支持在歐盟層級創設監察使，一次解決此爭議。

在馬斯垂克條約簽署後，爲了此問題，於歐洲共同體條約第 138 e 條第 4 項，授權歐洲議會制訂「規範監察使履行職務之法規與一般條件」，而歐洲議會所屬的單位也未耽擱，立刻通過監察使法 (Ombudsman's Statute)。雖然過去歐洲議會對此議題有不同立場，仍然通過該法，且某種程度上如我們所見，他們仍然對該條約的有效性及未來的困難和不確定性漠不關心⁶。

歐洲議會的這種積極態度是很容易理解的，因爲歐洲議會希望在條約生效後有更多的歐洲投票者（歐洲議會選舉預計於 1994 年 6 月舉行），但是這並不表示歐洲議會在那個階段就已經放棄作爲聯盟人民機構性代表的主要角色。

在賓迪女士報告的說明中，對此再清楚不過：「……歐洲議會對保衛人民政治、行政、社會權利有特殊的角色。基此本質，以及新條約的規定使然，聯盟人民的政治代表已成爲人民權利的非司法核心捍衛者，包括面對共同體機構及其他的個人權利。」⁷如我們所知，無論如何，還是有人對監察使持謹慎保留的態度。

監察使此一職位設立後，首任監察使最初幾個月行使職權時非常謹慎、並留意歐洲議會的立場，加上首任監察使的人格特質，故很快就克服歐洲議會的憂慮，並進而爲日後有效及信任的合作開啓大門。

在 1995 年 7 月 14 日（亦即在首任監察使被任命後不到兩天）「歐洲議會所任命之歐盟監察使的角色」的決議中，語調已經改變很多。歐洲議會「考量監察使的報告後將會支持監察使的活動，如果請願委員會認爲有必要採取步驟以保障係爭人民的權利，尤其是來自其他共同體機構或單位的協助已經明顯不足時。」⁸其繼



續加上，歐洲議會「呼籲所有共同體機構或單位，尤其是理事會和執委會，要緊密的與監察使合作，尤其應配合提供對監察使有效行使職權所要求之資訊與文件。⁹」

後來幾年的運作，更強化歐洲議會和其請願委員會與歐盟監察使的「功能性互補」關係。這兩個單位在各自的權力架構中，都是人民在歐盟層級可以有效地、民主地採取表達其正當需求和陳情的管道。歐盟監察使因此成為民主工具與歐盟民主生活的行動者。

目前為止只有兩個對監察使重要的修正案被提出過，這絕非偶然。建立歐洲憲法條約（2004年10月29日於羅馬簽署）曾想強化監察使職位的民主成分：第一個修正部分是規定「歐洲議會應該選舉歐盟監察使」，以取代目前監察使被歐洲議會「任命」的規定。而第二個修正則是關於憲法中的單位，亦即歐盟監察使的角色定義：歐盟監察使不再如目前是在歐洲議會的條文規定中，而是規定於獨立的條文，亦即第 I-49 條¹⁰，現在放到歐盟憲法第 VI 章，更凸顯其對「聯盟的民主生活」的貢獻。實際上，監察使是在該章中唯一被提到的歐盟機構。

所以到底什麼是「聯盟的民主生活」？首先也是最重要的，是「民主品質原則」，其規定「在所有活動中，聯盟應該注意人民的品質原則，人民應該得到所有機構、單位、辦公室、局處的平等待遇。」（重點為本文所加）¹¹

此外，在憲法本章另外兩個重要的民主條文裡也提及歐盟監察使，絕非巧合。第一是在共同體法律制度中第一次在歐洲聯盟條約中（第 I-47 條）引進「參與式民主」（participatory democracy）原則。第二則是制定「歐盟機構、單位、辦公室和局

處程序透明」的憲法原則條文（第 I-50 條）。



第二節 歐洲議會對監察使法的準備工作



一、歐洲議會享有新立法權力的實現

如前所述，在歐洲聯盟條約簽署後，歐洲議會所屬各單位立刻著手設置該職位的內部程序和運作方法，希望盡快通過歐盟監察使法，畢竟已獲得執委會的支持意見，以及歐盟理事會無條件的同意。

問題在於，歐洲議會是否可以不用等到條約正式生效，就開始進行甚至結束這個任務？對此疑問的回應，以安東尼·蒂札諾（Antonio Tizzano）教授對賓迪女士報告的意見為例，其認為：「從一般規則與相關運作的角度來看，歐洲議會可以在任何階段討論並通過監察使法的文件與監察使的職責……，只要最終決定是在新條約正式生效之後才正式通過即可。故通過這樣的文件並沒有法律上的問題。」

同時，1992年3月9日，歐洲議會主席宣布，歐洲議會擴大主席團（Parliament's Enlarged Bureau）決定授權機構事務委員會草擬一份自己對監察使法提出的報告，並需考量請願委員會及人民自由和內政委員會的意見¹²。

機構事務委員會指派羅絲·賓迪（Rosy Bindi）（義大利籍歐洲人民黨）為報告人，並指派安東尼·古鐵雷斯·迪亞茲（Antoni Gutierrez Diaz）（西班牙籍歐洲左派）為請願委員會意見的起草者，以及指派胡安·德迪奧斯·拉米雷斯·埃雷迪亞（Juan de Dios



Ramirez Heredia) (西班牙籍歐洲社會黨) 為人民自由委員會意見的起草者。賓迪女士當時擔任請願委員會的主席。

歐洲議會此一工作的「動態計畫」足以顯示，歐洲議會瞭解向選民及其他共同體機構，表達能夠完整及充足地代表聯盟人民利益而執行立法職責表現的重要性。

很可能也是基於相同理由，在 1992 年 12 月 17 日，在對賓迪報告決議後，賓迪女士立刻在大會上宣布，由於她的成功，此次表決是歷史性的一刻，並促成歐洲議會議員通過「歐洲議會第一次的實質立法行動…… [因而行使] 主要的 [立法] 職權」。因為過去立法權乃保留給理事會的成員。

也就是說，制定歐盟監察使法的過程，是歐洲議會第一次認知到其作為共同立法者 (co-legislator) 的權力，即便當時新條約還未正式生效。在歐洲議會後來直接與理事會就監察使法最終同意進行談判時，也會檢驗這項權力。

二、賓迪報告的不同階段

以下更詳細地討論賓迪報告的發展。

基於各種檔案文件，讓我們可以就此事件發展排出一個先後順序：在 1992 年 5 月 6 日，報告人對監察使法向其所屬委員會提出「工作文件」(Doc. PE200.788)；在 5 月 26 日，古鐵雷斯·迪亞茲 (Gutierrez Diaz) 向請願委員會提出其草擬意見 (Doc. P E201.190)。

第一份真正的法案草案在數週之後的 1992 年 6 月 26 日 (Doc. PE200.788/A) 出現。該文件的精確標題為：「關於歐盟監察使履

第四章 草擬歐盟監察使法的過程

行職務法規之歐洲議會規定草案」(重點為本文所加)。

機構事務委員會在史特拉斯堡舉行特別會議(1992年7月8至9日),其實是一次聽證會,參與者包括理事會和執委會,以及許多各國和區域監察使、各國國會議員,和此領域的數名專家。

在9月9日,賓迪女士提出新文件,這一次標題為:「歐洲議會關於監察使履行職務規範之決定草案」(重點為本文所加)。

同時,在1992年7月14日的會議中,人民自由和內政委員會正在討論由起草者拉米雷斯·埃雷迪亞(Ramirez Heredia)的草擬意見。該委員會於1992年9月23日通過最終草案(Doc. PE200.618/fin.)。機構事務委員會最終保留這份報告中的部分,成為該年12月大會通過該決定的第一項立法說明。

在1992年9月23日,請願委員會也通過其對機構事務委員會意見的最終版本。可以預期,這份文件主要涉及請願委員會和監察使間的關係,也涉及請願程序和陳情程序間的關係¹³。

這兩份意見都附加到機構事務委員會主要報告的附件,而這份報告就是在1992年10月8至9日委員會會議通過,並正式於10月13日提出的文件(Doc. E200.788/fin.)。

最後,在將其納入1992年12月部分會議的議程前,「應修正錯誤」於12月13日加入到報告中,係為了提升該決議和草案決定的文件正確性。

我們也需提及,在整個工作進行將近11個月期間,歐洲議會與執委會進行許多對此議題的比較法研究。此外,賓迪女士也在她美麗的家鄉西耶納組織一個重要的研究會議,而歐洲議會的秘書長恩里科·芬奇(Enrico Vinci)在1992年11月27日於盧森堡也主持一場有趣的研究會議。



三、在準備工作期間最重要的改變

如上所述，1992年5月6日的「工作文件」是機構事務委員會對歐盟監察使法爭論的開啓點。這份文件的主要項目有下列幾點：

1. 如條約本身所指，創設的監察使類型必須為議會監察使；
2. 監察使在該法的第一項任務，就是進行其認為必要的調查；為達此目的，建立「適當的規範」以確保監察使是介於「弱勢」人民和「有權」政府間的媒介，而非成為某種「檢察官」；
3. 承認監察使獨立原則以及執行職權的法規，應是在監察使法中最重要的部分，尤其要納入一些條文，明確確立此角色所需的專業能力與經驗(例如，並不需要具備律師資格)，以及任何與此職位不相容的功能；
4. 監察使的選任應該採用透明及適當的正式程序；
5. 對監察使職權範圍的考量應該思考兩個議題：
 - (1) 在監察使職權範圍與司法部門權限間劃分界限；
 - (2) 對陳情與請願劃分界限；
6. 對於調查權，監察使必須能夠詢問相關的機構官員，該機構無權拒絕，且不需任何事先授權，該官員也無權拒絕遵守這項義務。第二，監察使必須可取得任何相關文件，而不可基於機密為由拒絕提供這些文件。第三，很重要的是，必須讓監察使能夠與在各會員國內代表歐盟執委會運作的機構聯繫；
7. 關於監察使主動進行調查的權力，應該規定「(議會的)篩選機制，決定是否可進行調查？否則，設立這個捍衛人

民的權力就有可能變成一種檢察官的權力。」；

8. 在進行調查的後續行動，也是監察使活動中很重要的一部分。涉及的行政機構，必須忠誠配合監察使調查，展現它們準備好解決問題，並願意將事情作得更正確。監察使必須向歐洲議會報告每一案件，議會也應願意支持監察使的行動；
9. 最後，涉及法院的程序方面，該文件規定，對於監察使的行為是否允許上訴到歐洲法院，認為「基於向監察使的陳情乃屬非正式程序，沒必要允許這種救濟，尤其監察使的行動已經受到歐洲議會監督（即便是事後監督）」；
10. 然而，關於監察使將案件移送歐洲法院的權力，該工作文件非常簡略地說：「這個問題最好交由歐洲議會決定」。

雖然這份文件的內容相當廣泛，卻沒有提到立法者研擬草案時必須注意的其他領域。例如，何謂「不當行政案件」(cases of maladministration)？又例如，所謂「共同體機構或單位的行為」可以擴大到其他行政機構嗎？提出陳情是否該有時效限制？當監察使收到陳情後，何時監察使有義務要盡快通知該機構或單位？最後，是否有必要制訂條文，規定歐盟監察使與其他各國監察使間可能的互相合作方式？甚至，該文件並沒有考慮到監察使法該用何種行動或方式通過。

在 1992 年 5 月 26 日，發生可能是對此文件最正面的討論，機構事務委員會要求報告人在下一次會議中提出明確組織好的監察使法草案。在這麼短的時間內，歐洲議會的法律服務處給予報告人非常寶貴的協助，在機構事務委員會主席的要求下，法律服務處提供兩份法律意見（一是關於該法的本質，另一則是關於涉



及歐洲法院程序的其他面向，以及在 1992 年 6 月 10 日，提出一份監察使法完整的初步草案。

結果可想而知，雖然時間倉促，最後賓迪女士在 1992 年 6 月 16 至 17 日提給機構事務委員會的文件，經過非常充分的準備和檢討，讓委員會可以在那時聚焦討論，尤其是對後來制定監察使法來說非常必要的一些議題和面向。

第一個重點是，草擬報告提到，該法案應該以「規章」(regulation) 的形式通過。該文件的第二項說明提到「設立監察使職位，將使其與共同體機構和單位、會員國的行政部門、尤其是共同體人民間，有直接的法律連結；因此，該法有作為規章的法律價值，可以直接、全面適用並拘束所有會員國。」

另一個對原本文件改變的面向，則是關於監察使與請願委員會間的關係。該文件第七項說明提到「為了避免……兩單位間的任何職權衝突，應制訂條文規定具有最終效果的相互移送」¹⁴。

然而，這個最初的監察使法草案，完全沒有提到工作文件中所指的監察使主動調查及歐洲議會事前監督（刪選機制）的一些議題，也未提到是否能向歐洲法院上訴的議題。確實，這些議題在機構事務委員會後續的文件中就沒再被提及；在最終的監察使法版本中也沒有規定。

不過，這最初的草案至少明確的提到，歐盟監察使職位「乃是伴隨歐洲議會而設」(第 1 條)，且他「應在歐洲議會前宣誓」(第 8 條)。

然而，我們將在本文第三節，看到歐洲執委會在對歐洲議會草案的意見中，對這些條文（就像關於監察使與請願委員會關係的條文）做出嚴厲的批評。

第四章 草擬歐盟監察使法的過程

執委會援引尊重歐盟監察使獨立性原則的議題，提出批評，認為監察使不該與任命他的機構有太緊密的連結。

四、1992年7月8至9日的聽證會

這次聽證會，由歐洲議會主席艾岡·克勒普施（Egon Klepsch）開場致詞，並由機構事務委員會主席馬塞利諾·奧雷哈·阿吉雷（Marcelino Oreja Aguirre）主持。現場提供的文件，包含1992年6月26日的監察使法草案，已經被做過比較法的研究（Doc. PE201.727），並對於當天的討論設計一系列問題（Doc. PE 200.793）。

至於實質問題上，根據當天委員會秘書作的紀錄（Doc. PE202.000 of 16 September 1992），聽證會引發的關鍵問題有下述幾點：

1. 確保監察使的獨立和自主非常重要，儘管有不同的理由¹⁵，幾乎所有與會的各國監察使和區域監察使對這兩個面向都很堅持；
2. 與會者最同意的部分，就是應該在監察使法中納入明確規定，歐盟監察使與各國監察使的合作安排¹⁶；
3. 執委會法務室主任珍路易·迪沃斯特（Jean-Louis Dewost）也提到一個問題，就是職員規章（Staff Regulations）第19條明白提及，官員在未經其機構授權前，不可答覆外界問題；
4. 不過，這表示下一次監察使法的草案中，會納入一些規定（第2條第2項）：「共同體機構及組織，應提供監察使所



要求的任何資訊，並讓他可以取得相關檔案，除非基於保密的理由而拒絕。共同體官員和其他職員不可因為他們在其他情況必須保密的要求而拒絕監察使的要求。」（重點為本文所加）

但歐洲執委會堅持不肯讓步。關於機密和保密的議題，加上監察使獨立性的部分，事實上就是執委會在後續機構間協商中一直堅持己見的部分。

最後，蒂札諾教授在討論許多論點，並強調制訂監察使法的特殊法律性質後公開表示，他比較偏好採用「決議」（decision）而非規章（regulation），因為後者是歐洲共同體條約中明確規定僅適用於特殊種類的立法。

五、機構事務委員會採取的監察使法草案

1992年7月的聽證，對歐洲議會監察使法草案的結構和實質內容，有重大影響。

前面所述1992年9月9日的文件，就是後來機構事務委員會在10月8、9日會議中通過的最終報告版本的基礎。通過的文字被列入1992年10月13日的官方議程，並標示為1992年10月14日通過。

我不想，也覺得不適當在此評論或解釋草案中個別條文的內容和範圍。但仍然要謝謝在聽證會中的辯論以及出席專家的貢獻，因為歐盟監察使法草案的文字以及表達方式都經過改善，讓文字變得更清楚、細緻，表達方式也更有組織和簡潔¹⁷。

更特別的是，關於「與各會員國監察使合作」的議題，如我

第四章 草擬歐盟監察使法的過程

們所知是各國監察使在7月聽證會上表達「需求」的重要元素，並規定於第4條。雖然被設計為「自願」的基礎，而且是「監察使間協議的主題」，但這樣的合作設計卻不太能得到理事會的接受，所以該條文的最終版本實質上被限縮。

監察使獨立性原則，之前是各國監察使的主要關心點，比起原本的版本，後來修改為第9條更細緻的文字。這「較弱」的文字（歐洲議會透過修改監察使宣誓的規定部分恢復獨立性），如我們所見，引起執委會很大的關注。然而，到立法過程後段，執委會卻成功地將一個條文加入監察使法中，該條文強烈要求完全尊重監察使職權基本面向的條件¹⁸。

至於監察使法中其他更特別的部分，亦即機密及保密問題，我們在前一節可知，這份新文件中納入的新條文（第2條第2項）正好與執委會在聽證時建議的立場相反。這促成執委會在後來機構間協商過程的反對。

最終，機構事務委員會通過的提案，再次於監察使法條文中規定，監察使要在歐洲議會前宣誓就職，而非在歐洲法院前宣誓就職（第8條）。

六、在大會中通過監察使法草案

歐洲議會在1992年12月17日史特拉斯堡舉行的大會中，通過草擬決議（Decision），且其在歐洲人民黨的要求下，採取記名投票。表決結果如下：

表決議員數：93

支持：90



反對：1

棄權：2

表決結果反映很大的共識，因為表決前在大會一共有 28 個修正提案。其中 26 個是德國籍代表歐洲社會黨的克勞斯·漢施（Klaus Hansch）所提出；1 個則是由賓迪女士代表歐洲人民黨所提出；而最後的修正案，則是由賓迪女士和漢施先生共同提出的妥協修正案。

歐洲議會將這些文字併為一體共同通過（只有第 17 號修正案是例外，被撤回），而報告人賓迪女士則在投票表決前宣布她支持所有修正案。

這加入許多新的要素。我們將更關心其實質內容，並會在文字加上主要的修改處：

1. 新加入的第 1 條，變成在「移交監察使」的條文之前，規定「管理監察使履行職務的法規及一般條件，應依據此決定，此決定符合歐洲共同體條約第 138e 條，歐洲煤鋼共同體條約第 20d 條，以及歐洲原子能共同體條約第 107d 條。」此外，原本的第 1 條第 1 項，則被取代為下述新規定「在上述條約架構內及所規定的條件下，監察使會協助揭發歐洲共同體機構及單位不當行政行為。」（見前述註腳 4）；
2. 至於所謂監察使的「建議權」（power of recommendation），這必須感謝漢施先生所提出的第 15 號修正案，這項權力第一次出現在議會的草案中，尤其是第 3 條第 7 項（新）：「對每一行政不當案件，在第 6 項所定期間結束後，監察使應送一份報告給歐洲議會及相關機構與單位。他可在這份報告中提出建議。監察使也應通知陳情人，告知調查結

第四章 草擬歐盟監察使法的過程

果及所採取的行動或建議。」；

3. 第二，就監察使和歐洲議會間的關係，尤其是監察使和請願委員會間的關係，原來的第 1 條第 5 項被修正如下：「監察使可以在得到陳情人的同意後，將該陳情書移交歐洲議會進行請願程序。若陳情議題涉及監察使本身，則必須強制移交。」；
4. 關於監察使的調查權，歐洲議會強化他的權力，並採取之前賓迪報告草案第 2 條第 2 項的規定：「共同體機構或單位有義務提供監察使要求的資訊，並讓他取得相關檔案。他們不能因為保密義務而拒絕配合。共同體機構和單位的官員及其他職員，必須在監察使的要求下作證。」第 3 項的文字也經過修正，讓其更全面及具有拘束力：「在監察使的要求下，會員國的行政部門有義務提供所有文件和資訊，俾使其能履行職務。」；
5. 此外，關於監察使獨立性的主題，漢施先生所提的第 23 號修正案，讓歐洲議會能夠確認之前賓迪女士草案的第 8 條（職務宣誓），規定如下：「監察使就任時，應在歐洲議會前宣誓，他將以完全獨立及公正的態度，為聯盟及其人民的利益執行職務……」。

最後，還需要提到另外兩個修正條文，與監察使法更細節的部分有關。在第 18 號修正案中，漢施提到任命監察使的方法，再次建議監察使應該由歐洲議會「選舉」而非「任命」。而賓迪女士和漢施先生聯合提出的妥協修正案，讓歐洲議會通過下述第 6 條第 1 項的文字：「監察使應根據歐洲議會議事規則選舉後由歐洲議會任命。」



第二個面向則是關於監察使的工作地點。歐洲議會也通過漢施先生所提第 25 號修正案。明顯地歐洲議會對此問題很感興趣，不但主張有權設立監察使此一職位，並可決定其工作地點。這一議題在當時是非常熱門的。¹⁹

第 25 號修正案規定如下：「監察使機構所在地應為歐洲議會的所在地。在尚未確定所在地前，其一般的辦公所在地應為歐洲議會工作場所之一。其餘細節則應在施行細則加以規定。」

第三節 理事會和執委會的機構間協商並通過監察使法

一、歐洲執委會的立場

在 1993 年 2 月，在丹麥擔任輪值主席時，理事會開始在常駐代表委員會第二組（Coreper II）檢討此議題，而只以歐洲議會通過的決定草案為討論基礎。

理事會對監察使法準備工作的相關文件，都無法讓公眾取閱。所以下述資訊是非官方的，主要是根據個人筆記，而無法代表該事件全貌。

最初的變化在於理事會態度改變：對於創設歐盟監察使條約規定的政府間會議，原來非常正面和創新的態度，不再出現於此新會議中。

一般的印象是，理事會在政府間會議期間，希望限制監察使的職權範圍，比起各會員國的態度還強烈。理事會擔憂的，特別是監察使對各會員國於共同體層級機構活動的調查權，可能產生的衝擊。

第四章 草擬歐盟監察使法的過程

然而，歐洲執委會這時不再像政府間會議期間所表達的保留和顧慮，而是對監察使職位非常友善，認為其將是聯盟人民身分的最重要的要素，且是「強化民主監督」的關鍵。

因此，由於必須在理事會同意前提出執委會的意見，而執委會希望最終能夠通過監察使法，故宣布其「大致上支持」歐洲議會草案中所採取的途徑和原則。

從前述分析可知，執委會基本上有兩項「顧慮」。第一，希望確保監察使完全獨立，並特別關心歐洲議會控制監察使幾種「監督」方式的問題。

第二，對於歐洲議會決定草案中監察使可以取得資訊的範圍與安排，規定官員必須提供文件給監察使，也必須作證。

執委會在 1993 年 4 月 27 日正式提交給歐洲議會和理事會的意見（Doc. SEC (93) 539 final）中特別強調，監察使的獨立性比較容易維護，只要不採取歐洲議會的提案，而讓監察使和執委會委員和審議院一樣，在歐洲法院前宣誓而非在歐洲議會前宣誓。同樣地，執委會認為，不應採取歐洲議會提案的第 11 條第 2 項規定，亦即讓監察使自己決定設立秘書處，才更能保障其獨立性。

至少就執委會而言，認為在監察使法中明文且無條件的規定該原則，可以確保人民與機構關心的議題，即監察使職務根本條件的必要能見度。

執委會從一開始就得到理事會在這些議題上的支持。除此之外，理事會則關心歐盟條約授予其他機構的職權，故搭配監察使的獨立性，其更強調一原則：「監察使履行職務，應符合條約賦予共同體各機構與單位之權力。」

歐洲議會對這些點沒有強烈反對，也沒對監察使必須做出「莊



嚴宣誓」的對象表達反對，這並不令人意外。這些適當的改變，因而在沒有大阻礙的情況下被納入監察使法下述條文：第 1 條第 2 項（尊重其他權力原則）、第 9 條第 1 項（完全獨立原則）以及第 11 和 16 條（監察機構的組織計畫與預算）。

不過，關於監察使的調查權範圍，從一開始就有很多爭議。一開始，執委會就反對歐洲議會監察使法草案的第 3 條第 2 項，因為其賦予監察使有「無限制」取得共同體相關機構所持有之文件與檔案的權力。

事實上，執委會主張，在幾乎所有有監察使運作的會員國，這樣的法律還是會受到機密或保密義務的限制。因而執委會提出第 3 條第 2 項的修正規定如下：

「共同體機構或單位有義務提供監察使調查要求的任何資訊並使其取得相關檔案。他們只能因為有保密的實質理由而拒絕其要求。

共同體機構和單位的官員與職員，必須在監察使的要求下作證。他們的發言應代表所屬的行政機構。他們應該提供監察使任何持有的資訊，除非有實質基礎的機密為由才能拒絕，而其所屬機構或單位無權授與他們違反保密規定。」

這裡所引用的文字，儘管比較清楚，就是 1992 年 7 月聽證會上迪沃斯特（Dewost）先生表達的顧慮。根據執委會的意見，所使用的文字應盡可能調和兩項關鍵要求。第一，原則上，應該讓監察使有權取得任何調查所需的資訊，包括文件或作證；第二為例外，故應嚴格解釋，規定共同體機構和單位可以在有保密的實質理由時，拒絕提供某些資訊。

執委會再次指出，若係爭案件正在司法程序進行中，則該案

第四章 草擬歐盟監察使法的過程

該如何處理的疑問。在此情形，監察使必須「停止」或終結該陳情案。歐洲議會草案的第 2 條第 7 項規定，在這種情況下，監察使「可向歐洲議會報告截至當時為止的調查結果。」

執委會對這種規定的妥適性表達疑慮，認為若調查根本還沒結束，結果將造成對該狀況的「不公及偏見」的考量。因此要求刪除該條文。

理事會也表示同意，提出新文字，最後歐洲議會沒有太多反對的情況下支持這個提案。在監察使法第 2 條第 7 項的最終版本中因而規定：

「若某一案件正繫屬於法院或已經終結，監察使必須說明不能受理此陳情案，或者考慮停止此陳情案，監察使在此之前所做的任何調查得到的結果，應該永遠歸檔。」

二、理事會的立場：機密或保密義務？

讓我們回到本節原本討論的理事會，在 1993 年 4 月時，理事會收到歐洲議會通過的監察使法草案。

前已指出，基於丹麥總統的良好意願與外交，理事會從一開始，就採取將歐洲議會的立場和文字縮小到更「合理」範圍的態度。

透過談判，爭論的關鍵點集中於對監察使調查所提供的資訊應尊重其機密或保密義務，並盡可能確保各國行政機關的行為不在歐盟監察使的調查範圍內。

此外，對於其他在 1992 年 7 月 8 至 9 日聽證中提出的實質議題，理事會在機構間會議經過非常有建設性的討論後，提出實質



修訂，很快也被三個機構所同意通過。

除了前面幾頁討論過的，包括尊重其他權力原則（第1條）、監察使獨立性（第9條）、對已經「淘汰」的事件提出陳情（第2條第7項），以及監察使機構所在地（第13條）等，這裡第一個值得討論的，是基於法律確定性，對於向監察使提出陳情，必須規定陳情期間的限制。

理事會原本提出一個第2條第4項的新規定，規定「陳情案必須在系爭事實發生後一年內提出，且必須先經過適當的行政處理，向相關機構或單位提出。」

對歐洲議會來說，一年的時效，以及時效由「係爭事實發生」時起算，很明顯可看出理事會簡化和保守的態度，故歐洲議會無法接受。同樣無法接受的，則是執委會的另一個提案，規定申請案必須於「合理期間內」提出。理事會的提案，因為時效太短，可能會減少、甚至排除監察使介入的機會，故無法被接受；而執委會的提案則是因為太過模糊，對「合理期間」的概念也易產生爭議，故也無法被接受。

歐洲議會提出的妥協方案²⁰，則是設計「2年」的時效，而理事會在第2次機構間會議時也接受這個方案²¹。同樣基於法律安定性的考量，歐洲議會也指出，陳情時效的計算，應從「提出陳情人知悉相關事實之日」起算。

但理事會對關於提出陳情的要件所提出條文的最後一句話，亦即需要先使用「其他適當的行政救濟管道」這點並沒有修改，而歐洲議會也不反對這句話。

在草擬監察使法時，這一規定對於監察使陳情是否「受理」的條件構成一新要素。理事會的目的，可能是想讓共同體行政機

第四章 草擬歐盟監察使法的過程

關可以先採取預防措施，或預期監察使可能的「反應」，因為如果沒有這種「預警」制度，監察使可能會對行政機關造成不可預期的挑戰。

基於同樣的思考，理事會輕易得到歐洲議會的支持，在第2條第2項最後加上一個條件：「監察使應於受理陳情後盡快通知相關機構或單位」。

關於請願委員會和監察使區分請願和陳情的複雜議題（參見歐洲議會草案的第2條第5項），理事會相當匆忙地在歐洲議會的版本加入一句話：「監察使可以向陳情人建議改向其他有權機構陳情。」不過，執委會卻希望這一項能夠從監察使法中完全刪除。

至於歐盟監察使與各國監察使間的關係，之前提過理事會不太支持歐洲議會通過的第5條規定。然而，歐洲議會強烈希望在監察使法中，提到各種監察使間的合作，所以最後理事會違反自己的意願，接受稍微限縮的條文，該條文最後的版本如下（標出修改的地方）：

「爲了有助於監察使進行更有效率的調查，並更能捍衛向其陳情之民眾的權利及利益，監察使也可與共同體會員國內同類型的機構合作，俾提供他遵守適用的國內法律。但監察使不能以此方式要求在第3條所無法取得的文件。」

這一條的最後一句話，表示理事會對制訂監察使執行職務之一般條件所採取的「限縮」取向，這一點也成爲機構間協商的核心：尊重各國或政府文件、資訊的機密和保密義務的議題。

理事會在談判時先提出初步提案，「原則」上使用執委會所採取的表達文字，亦即歐盟行政部門有義務提供監察使所要求的



任何資訊，並讓其取得相關檔案。

但是，「例外」則需要更詳細的討論，以及更大的提案，至少就歐洲議會的草案來說，根本沒有任何例外或限制規定。

歐洲執委會比理事會採取更不妥協的立場，但以同樣程度限制監察使的權力。

關於這點談判是非常麻煩的，歐洲議會發現自己是唯一在捍衛監察使行使「完整」調查權的一方。但歐洲議會的行動卻很堅決和肯定：其成功地將「例外」限縮於「有確實根據的機密」，而排除「保密義務」的理由，以及其他可能的「獨斷」拒絕提供。

至於監察使向各會員國行政機關索取的資訊，各會員國只能基於「關於機密的法律或規定」拒絕提供，這表示各國行政機關無裁量權決定是否提供這些資訊；「或是依法不得加以傳播」而拒絕提供。

理事會當時的輪值主席為比利時，拒絕改變立場。在談判結束前，理事會試圖將下述規定放入監察使法第3條：

「2. 共同體機構或單位有義務提供監察使任何他索取的資訊，並讓他取得相關檔案。他們只能根據有實質根據的機密理由拒絕提供。

他們應該讓監察使取得並使用源自歐盟會員國內但依法律與規定而被分類為保密的文件，而後者僅發生在有事前協定的會員國內。

在通知有關的會員國後，各會員國應提供監察使取得使用其他國內原始文件資料。

根據第4條，在這兩種情形中，監察使都不可以透露這些文件資料的內容。

第四章 草擬歐盟監察使法的過程

在監察使的要求下，共同體內機關單位的官員及職員必須作證；他們的發言應該代表所屬行政機構，並符合該機構給予的指示，且持續受到專業保密協定的約束。」

關於各國政府機關提供資訊的義務，歐洲議會草案第3條第3項規定：「在監察使要求下，各會員國政府機關有義務提供其所要求執行職務所需之文件和資訊。」

然而，理事會修改的最終版本卻規定如下：

「3. 不管監察使何時透過歐洲共同體內會員國的常設代表提出要求，會員國相關政府機關應該負責提供任何能夠協助釐清共同體內機構或單位不當行政的資訊。但若這些資訊在法律及規定下被視為機密，或是依法不得加以傳播者，不在此限」。儘管如此，在後者的情形中，相關的會員國可以允許監察使獲得此一資料，但他必須保證不對外洩露。

四、最終考量

對於監察使法的機構間協商，在比利時擔任輪值主席的1993年10月25日結束（但歐洲議會則是記錄於1993年11月17日結束，Part II, Item 5）²²。

在11月17日，歐洲議會採取其草擬的決定文字，並納入理事會通過的修正案。理事會於1994年2月7日決定，通過這一草案（Official Journal L 54, p. 25），並以一封潘加洛斯（Pangalos）寫給主席克勒普施（Klepsch）的信，送交歐洲議會，日期為1994年2月10日。

在這封信中，理事會先回憶提到，根據前述的1993年10月



25 日機構間會議，歐洲議會當時答應要對其議事規則作必要的修改，以使其「符合條約和關於監察使之決定」。

理事會接著在幾個議題上引起歐洲議會的注意：

「根據歐洲議會對其議事規則的第一次修改版，與歐盟條約所訂、各機構共同希望達到的監察使獨立性，有 3 點相關部分必須指出：

1. 規則第 160 條涉及對監察使決議中的「免職」程序，這在歐盟條約中並未規定，尤其是關於歐洲議會要求監察使辭職的權力；
2. 規則第 161 條第 1 項涉及通過執行此決議的條文，看起來是由議會自己通過，但該決議第 14 條卻規定這些條文應由監察使通過；
3. 規則第 161 條第 2 和第 3 項涉及監察使將其所得諮詢移送給歐洲議會各委員彙集各會員國司法機關的義務，這已經逾越該決議第 3 條和第 4 條之內容。」

最後，其提醒歐洲議會：「毫無疑問，條約中以及監察使決議中的任何規定，優先適用任何機構內部的議事規則；任何違反條約或該決議程序規則條文是無效的；而監察使法必須按照條約或該決議來施行。」

歐洲議會很聰明地修改議事規則中的相關規則，以確保其不違反關於監察使的條約規定或該決議。

最後，在 1994 年 3 月 9 日，歐洲議會作成最終決定，亦即關於監察使執行職務的規定和一般條件之決議²³。

總結來看，草擬監察使法的過程歷時 2 年，從 1992 年 3 月歐洲議會的工作開始，到 1994 年 3 月 9 日正式通過。

第四章 草擬歐盟監察使法的過程

如果試圖要作一個概略評估的話，我們可以說，最終結果是一個相當平衡的法律。這個平衡是透過 3 個相關機構不同立場的糾結所達成的。這就是整個過程的特色。

我們知道，歐洲議會一開始對設立這個單位是非常猶豫的，且主張其請願權的權力在保護聯盟人民的政治、人民和社會權利方面的「優先角色」；直到後來才慢慢改變態度，對監察使角色改採一個較建設性、合作的取向，而不需要刪除這個機構本質的核心特色，亦即其乃是一個「議會監察使」。

監察使法草案的 3 個關鍵條文，分別是第 3 條（「監察使的權力」）、第 4 條（「義務」）和第 5 條（「與各會員國監察使的合作」），讓這個單位擁有執行其角色所需權力、而不需設立一個「檢察官」。甚至，就共同體法律制度而論，監察使的活動理想上應該是與歐洲議會（其定期和監察使對話，且在必要時提供執行職務所需的支援）的關係和與人民之間的關係。同時，要透過與各國監察使合作，才能強化監察使捍衛人民權力和利益的有效性。

另一方面，理事會面對監察使調查權的實際範圍（這可能在政府間會議中沒有適當評估）採取非常特別的取向，希望限縮這些權力範圍，而從陳情時效以及實質內容（尊重機密）方面著手。

最後，歐洲執委會確信這一歐盟層級的新機構對「強化民主監督」是重要的元素。一方面，其幫助歐洲議會放棄作為監察使「監督者」的最後保留，而全力支持監察使完整及有效的獨立性。另一方面，又非常細心地支持理事會的論點，而協調監察使活動與各機構（及各會員國政府機關）行動的保密要求。



正是這樣的對監察使角色以及其執行職務之一般條件的「機構間糾纏」(interwining)，使得其結果不但是平衡的，並能強化這個法律基礎的民主特質，也提供這 3 個機構間的緊密法律對話。

在這次立法過程以及未來該法可能的修改，這樣的立法對話與相關工作的高度公開透明，我們認為對特殊立法程序的能見度和民主本質增加深入的價值。

最後，人們將記住制定監察使法的這次過程，因為在整個準備過程中歐洲議會所引起的興趣和熱忱，包含 3 個歐洲議會的委員會（另外還要加上程序委員會），以及秘書處許多職員。

要想瞭解形塑監察使角色，以及關於其執行職務的一般條件歷程，並不因為這個法規通過而結束。1995 年 9 月 22 日，歐洲議會和歐盟監察使對各領域的行政合作討論出架構協議，也基於確保監察使的獨立性角色和條件，修改職員規章 (Staff Regulations) 和財政規章 (Financial Regulation)。

有人說，透過所有相關法律而建立的監察使法律人格，並無法從單一的立法條文中看出來。

然而，在歐盟監察使運作的第一個十年，他無疑已經形成品牌，並在歐盟機構中展現人格，也增加其在聯盟人民間的能見度。他透過裁量權和一以貫之，如本章一開始提出的，已經達到幫助共同體行政服務品質及平順運作的有益及正面的效果。另外，歐洲憲法條約 (Rome Treaty establishing a Constitution for Europe) 也納入監察使促進聯盟民主生活及機構公開透明的角色，這是相當正確的。

第四章 草擬歐盟監察使法的過程

註 釋

註 1：1992 年 10 月 14 日歐洲議會的機構事務委員會關於歐盟監察使履行職務之規定與條件的報告 (report by Ms Bindi, Doc. PE200.788/fin. - A3-298/92)，其立法說明的序言 (第 4 頁) 提到：

「歐洲整合的持續進展以及共同體機構對各國生活涉入的增加，使機構與人民的連結更強。但是，在馬斯垂克條約批准爭論中的主要議題，就是共同體機構的「疏遠」及其「官僚」。這些議題在採納條約前的爭論中就已經出現，但是該爭論得到的進展仍不足。甚至，該條約引進某些新元素，如果適當的利用，或許可以縮短共同體機構與人民之間的距離。這些新論點來自於聯盟人民身分的概念，其就是條約所創造的產物。我們不得不注意到，其所包含的概念，已經超越歐洲高峰會議在 80 年代早期支持的「象徵」政策。

[……因此，] 現在時機已經成熟，可以去定義人民與共同體機構間的關係，但是在外交層面的談判，還不足以滿足從批准過程爭議中明確出現的社會需求。」

註 2：在歐洲議會於 1992 年 12 月 17 日採取的監察使法草案 (Official Journal 1992 C 21, 頁 141)，第一項立法理由為：「鑑於人民對歐洲機構的信任，必須仰賴於公共行政的公開透明；鑑於陳情程序的重要性，可幫助鼓勵機構的民主運作；因此，鑑於創設監察使辦公室對聯盟人民的重要性。」不過，在監察使法最終的版本中，此一背景理由因理事會的修正而被刪除。

註 3：在賓迪 (Bindi) 報告 (同上註 1) 的立法說明第 2 段說到：「設立此一機構，這是從北歐國家第一次引進的機構，目的是要給人民防衛自己對抗行政濫用的工具，而不用尋求耗費成本的法律行動，或者根本不存在法律的救濟管道。請願權也有部分相同的功能，但很明顯地，

第四章 草擬歐盟監察使法的過程



其較傾向保護人民的政治利益。這兩個機構的結合，原則上應該可以給予人民一個更全面的、法院以外的保障其權利的制度，只要監察使與請願權的關係能夠釐清，且這兩個功能能夠彼此協調。」此段落中的義大利文版本，可能是記錄者的母語，使用「un mezzo per difendersi dal prepotere dell' amministrazione」來表達「捍衛自己對抗行政濫用的工具」。(底線為本文所加)。

我們可以試著將「prepotere」看成行政上不作為或作太多的「不當行為」，儘管行政部門被法律賦予很廣泛的裁量權，且未必違法。制訂這個制度的用意在於，對那些在實質上和形式上都相當合法的行政決定，仍然可能受到批評。主管機構擁有相當的裁量權，質疑其行政決策的正當性是一回事；但批評在採取此係爭行動的行政過程中該機關有不適當的行為或功能，則是另一回事。當然，我們無法主張這就是在賓迪(Bindi)報告中這部分立法說明背後的立法理由。然而，在設立此辦公室準備過程的建構中，我們認為，強調這些語言版本的差異是有用的，尤其是關於歐盟條約第138條中出現的「不當行政」(maladministration)的爭論。

註4：「提出建議終止不當行政情事」的權利，是在設立監察使職權過程中的新要素。這項權利是在歐洲議會的準備工作期間，以及後來在對監察使法的跨機構間協商期間，被加入歐洲共同體條約第138e條對職權的描述。理事會希望看到這些文字加入歐盟監察使法第2條，是想明文規定監察使行動的目標（「以終止不當行政」），以及其達成的方式（「提出建議」）；這新增加的部分從談判的一開始似乎很適當，而歐洲議會也沒有反對。

註5：由於西班牙提案內容，對於在歐盟層級創設監察使採取的是「輔助性」的類型，故被歐洲執委會大部分接受，故引述其文字或許有所幫助。其

第四章 草擬歐盟監察使法的過程

提案內容為：「在每一會員國，都應任命調停者 (Mediator)，其任務在於協助聯盟人民捍衛本條約賦予的權利，以對抗歐盟和其會員國的行政部門，並根據自己的考量或為了支持係爭人民，在司法機構前引用這些權利。」(重點為本文所加)

* 可以思考另外兩種可能性：一是設立「歐盟監察使」，其是歐盟的獨立機構，或者，可以設立「歐洲層級的監察使」，來強化各國監察使的行動。

在分析設立歐盟監察使的可能性時，很重要的，必須去區分賦予執委會「條約捍衛者」的角色，乃是處理各會員國未能遵守共同體立法下的義務；另一則是「個人權利捍衛者」的角色，亦即人民可以對共同體行政部門影響到他們行為主張的權利。就此區分來說，我相信西班牙提案是想將兩個角色合併在同一個單位裡。

註 6：1992 年 12 月 17 日國會的決議 (A3-0298/92) 指出 (在 B 和 C 段中)

：「國會應該立即制訂監察使履行職務有關之規定與條件，以使監察使「能被任命」並在條約生效後「儘快開始執行職務」。

註 7：在前註 1 賓迪報告說明的第 2 點。

註 8：Doc. A4-0083/94，報告人：艾迪·紐曼 (Eddy Newman)，第 5 段。

註 9：同上註，第 6 段。

註 10：此條規定如下：「歐洲議會選出的歐盟監察使，應該對歐盟機構、單位、辦公室或局處不當行政之陳情，為受理、檢驗和報告，但應在憲法所制訂的條件下為之。歐盟監察使應完全獨立行使職權。」

註 11：創設歐洲憲法條約，第 I-45 條。

註 12：還有一點很重要，在當時，擴大主席團也要求議事規則委員會去「……檢討歐盟條約對歐洲議會議事規則的執行，希望其能夠在 10 月部分會議前對此議題提出議案……」。擴大主席團的要求，促成在議



事規則委員會內設立工作小組，名為「馬斯垂克」工作小組，其由克里斯托弗·普勞特(Christopher Prout)(英國籍歐洲人民黨)、威利·羅特萊(Willy Rothley)(德國籍社會民主黨)和盧西亞諾·韋基(Luciano Vecchi)(義大利籍社會民主黨)，並由議事規則委員會主席弗洛魯斯·威傑斯貝克(Florus Wijsenbeek)(荷蘭籍歐洲人民黨)負責協調。其中，特別由韋基先生負責馬斯垂克條約要求對議事規則的修改，但不處理立法程序。為此目的，在1992年6月5日，他提出一工作文件(PE201.052)，與制定歐盟監察使法特別有關，在其中他提出幾項意見，包括：「……監察使執行職務的一般條件，必須有一前提，就是監察使是歐洲意見的分支。」(重點為本文所加)韋基先生後來提出第二份文件，亦即1992年8月4日的草擬意見(Doc. PE202.023)，但這次他的立場卻改變了。他提到歐盟監察使法必須界定「……他如何在其行動時考量歐洲議會的態度……」。他也指出，監察使法必須「……授與他某些空間，可讓監察使為了共同體人民的利益發展，而這應該是擔任該職位者具有的人格特質，不過仍然應該尊重歐洲議會及其相關委員會提出的建議。」

註13：更精確的說，請願委員會希望監察使法加入更具體的條文，讓委員會在下述領域中有所執掌：1) 準備監察使的任命即向議會提出候選人；2) 根據委員會所準備的報告要求免職監察使；3) 檢討監察使對不當行政案件的報告；4) 檢討監察使的年度報告；5) 向監察使提出的陳情案若不在其執掌範圍內，自動移交給委員會；6) 在監察使辦公室內部運作規範草案提交歐洲議會通過前，先經委員會討論。

註14：該草案第2條第3項規定：「為符合請願程序，監察使應將任何不在其職權範圍內的陳情案移送歐洲議會。……歐洲議會應將任何關於不

第四章 草擬歐盟監察使法的過程

當行政的請願移送給監察使。……移送則有最終效果」。

- 註 15：例如丹麥監察使漢斯·甘莫多福韓森 (Hans Gammeltoft-Hansen) 就非常批評這點，尤其對建立「議會篩選機制」來監督監察使調查權的概念 (請見前面 2.3 節) 極為不滿。
- 註 16：葡萄牙監察使何塞·梅內雷斯·皮門特 (Jose Meneres Pimentel) 還認為在歐盟監察使與歐洲審計院 (Court of Auditors) 間建立關係也是必要的。
- 註 17：草案的說明減為 8 點，比起 6 月 26 日版本有 11 點，而條文也從 16 條減少為 15 條，不過有更多新及重要的內容放入新版本中。
- 註 18：監察使法第 9 條規定如下：「監察使應該完全獨立行使職權，以歐洲共同體及聯盟人民的普遍利益為重。」
- 註 19：在 1992 年 12 月 12 日，會員國的政府代表們事實上已經達到協議，決定歐洲共同體的各機構、某些單位和部門的所在地。(cf. Official Journal 1992 C 341, 頁 1) 因而，這讓該條的文字在與理事會作機構間協商時被刪減為「監察使所在地與歐洲議會相同。」
- 註 20：歐洲議會原本提議「3 年」的時效，這是參考歐洲法院法中，對非契約責任的議題，向歐洲法院提出訴訟的時效為 5 年的規定。
- 註 21：在這次會議出現有趣的發展，在機構間會議的第一次會議中，初步討論後，歐洲議會的談判代表離開理事會所在的那個房間 (談判乃在盧森堡的理事會辦公大樓中舉辦)，而走向原本分配好的會議室。然而，理事會的人員忘記切斷內部聲音網路，使歐洲議會代表能夠清楚聽到理事會成員在該房間進行的討論。這個尷尬的情況正是他們所討論中的議題……公開透明！
- 註 22：在機構間會議期間，這三個機構也提出關於「對民主、公開透明、輔助性的機構間宣言」以及「執行輔助性原則的程序」的機構間協議。

第四章 草擬歐盟監察使法的過程



註 23: Official Journal 1994 L 113, 頁 15, 在馬斯垂克條約生效後立即生效。這是為了讓首任歐盟監察使在條約生效後可以被盡快任命, 所做的必要法律設計。然而, 基於各種理由, 第一任的歐盟監察使賈可伯·索德曼 (Jacob Söderman) 直到數月之後的 1995 年 7 月 12 日才被任命。

第四章 草擬歐盟監察使法的過程



第五章

歐盟監察使的初期運作

賈可伯·索德曼 (Jacob Söderman)

本章主旨係敘述歐盟監察使辦公室發展初期的主要特徵，希望讀者瞭解這些運作後能有所收穫。

現為監察使辦公室法律部門的主管伊恩·哈登 (Ian Harden)，協助撰寫此章。我要感謝他對本文的寶貴貢獻，以及對歐盟監察使辦公室運作初期的奉獻與服務。

我也要感謝當年每位員工那幾年來孜孜不倦的工作和熱忱。也希望他們的付出，當歐洲聯盟轉為人民歐洲 (Citizens' Europe) 時能被記住。

我也要謝謝現任的監察使尼奇傅樂斯·戴蒙杜若斯，讓我有機會在慶祝歐盟監察使十週年的紀念論文集集中撰寫本章。



第一節 前言



1995年7月12日，歐洲議會遴選我擔任首任歐盟監察使。9月初，開始處理設立辦公室的事務。9月27日，在盧森堡的歐洲法院前莊嚴的宣誓就職。從那天起，開始處理陳情案。

第一項任務是設立辦公室。根據監察使法第13條¹，我決定於史特拉斯保的歐洲議會大樓內設立辦公室，因為其正是歐洲議會所在地。為了工作方便，後來決定在布魯塞爾也設立一個服務

第五章 歐盟監察使的初期運作

處，聘用一些正職員工。

在選舉監察使時，已經有 53 件陳情案提出，第一件的日期是 1994 年 4 月 8 日。至 1995 年年底，已經有 298 件陳情案提出，幾個月後的 1996 年 3 月 31 日，總數已達到 537 件。從那時起，陳情案提出的速度持續增加，到 2002 年時每年超過 2000 件。

早期的陳情案有某些相同的趨勢，在前幾年均如此。主要的陳情理由，多是要求更公開，即能獲取政府資訊之管道，還有涉及職員議題，尤其是透過競爭方式招募員工產生的議題。此外，有的陳情案則涉及侵害人權或基本權利、契約糾紛、以及各種補助津貼的計畫。

大多數的陳情案是由人民個別所提出。由組織或公司所提出的陳情案不超過總數的 20%。透過歐洲議會議員提出的陳情案非常罕見。透過網路，包括 e-mail 和網站線上陳情的數量，逐年增加，甚至變成陳情案的多數。

本章將不會對所有的行政問題，包括招募員工、爭取預算資源、制訂工作規範、執行調查和聽取作證、建立與歐盟機構和單位的合作、以及確立如何向人民宣傳的目標等，分別予以說明。這每一項議題都可以獨立寫成一章。

相對地，我將花更多篇幅描述關於歐盟監察使活動的主要議題，以說明其如何成為歐洲舞台中有意義及受尊敬的一員，進而達成馬斯垂克條約設定的任務，亦即以快速、可信賴的方式，對歐洲人民與歐盟行政機構間的問題及爭議提供救濟。我會先簡單介紹這些議題，然後在第 2 至 6 節逐一說明。

我認為，第一個主要議題，是定義所謂不當行政（maladministration）這個詞的意思，透過擬定良好行政行為規範（Code of



Good Administrative Behaviour)，去定義何謂良好行政（good administration）。此規範涵蓋所有公務員在其作為時（包含行使裁量權時），必須遵守的規則和原則。

歐洲執委會，以及後來其他歐盟機構和單位，從很早就同意回應涉及契約糾紛的陳情，以及涉及不同歐洲補助、贊助計畫產生問題的陳情。這對企業和公司來說非常有幫助，因為其向監察使的陳情在很多案例中是有效的救濟管道。

欠缺公開性，以及關於無法取得文件或資訊的陳情，則是另一個主要議題，也就是一般人常說的「不夠透明」。對監察使來說，初期這幾年，就是在爭取一個公開的行政。

當歐洲議會、理事會、執委會等主席於 2000 年對聯盟人民宣布歐盟基本權利憲章（Charter of Fundamental Rights of the European Union）² 時，監察使辦公室即致力於確保歐洲機構和單位在良好行政議題方面，符合憲章莊嚴公布後人民的期待。

在本章第 7 節，我將簡單提及在監察使機構早年的幾個理想和願景，我也曾經嘗試在草擬歐洲憲法的歐洲憲法會議（European Convention）中提出。其中一些建議對未來監察使辦公室的運作仍然會有所幫助。



第二節 何謂不當行政，何謂良好行政？



關於監察使權利的第一個問題，就是要找到下述問題的適當答案：「何謂不當行政」？歐盟條約和監察使法，都沒有定義規定。在與歐盟機構和單位的幾次接觸後，產生兩種論點。

第一，有人認為，實質上，合法性的問題應留給法院，而歐

第五章 歐盟監察使的初期運作

盟監察使只應關注無法提供司法救濟的行政問題。第二，也有人堅決反對歐盟監察使評估各行政機關權限範圍內行使裁量權是否妥當的問題。

馬斯垂克條約的談判結果，就是決定根據丹麥模式設計歐盟監察使³，而丹麥的監察使比較像行政法院。故對第一個問題的釐清，似乎並不困難。所謂的良好行政，就是遵守法律，而所謂的不當行政，就是不遵守法律。在各會員國的監察使中，很少會規定，他們不得處理應由司法部門處理的案件。我認為，這似乎意味著，在法院案件負擔過重的情況下，行政糾紛在法院外解決才是好的。當然，只要人民願意，他永遠都可訴諸法院。

我也認為，即便行政機關常被賦予很大的裁量權，但其使用裁量權時，還是應該遵守歐洲法院確立的歐洲行政法原則。這些法律原則對決策者行使裁量權設下界限⁴。如果這些界限不存在，這些機構擁有的不是裁量權，而是武斷的權力，甚至可能變成獨裁。這不應該發生在像歐洲聯盟這樣的法治社會裡。

對不當行政意義的持續討論，促使歐洲議會在對 1996 年的監察使年度報告⁵中，決議希望監察使在下一年度的年度報告中清楚定義這個字眼。同一決議也希望監察使充分利用條約對他的授權，去處理共同體機構和單位的不當行政活動。

在我任職第一年，亦即 1995 的年度報告⁶裡，已經說明過對不當行政的下的定義。我提及，如果共同體機構或單位未能遵守相關的條約與共同體法，或者其未遵守歐洲法院和第一審法院建立的規則或原則，就算是明顯的不當行政。我也提到，歐盟監察使必須考量歐盟條約的第 F 條（現為第 6 條），要求共同體機構和單位必須尊重基本權利。1995 年度報告中對不當行政的分析，



也包括一些不當行政的案例清單。這個清單並不完整，但我相信不應嚴格定義不當行政，相反地，保持開放的概念會比較好。

對於不當行政的概念明確界線，我當時就排除政治性的決策，例如歐洲議會及其組織的工作，就被排除在外。我也說明，檢驗立法行為諸如規章（regulations）或指令（directives）的好壞，並非監察使的任務。條約本身就很正確地將歐洲法院的司法活動排除在監察使的職權範圍外。

詢問過所有會員國國家監察使和類似單位對不當行政的理解，並詳細分析他們的答覆後，我在 1997 年的年度報告中，嘗試以下列方式，對不當行政做定義：

「當一政治單位未能根據對之有拘束力的規則或原則行動時，就出現不當行政。」

在 1997 年年度報告的相關部分（第 2 章，頁 22-27），提供此定義的背景資訊，以及對這個定義的相關解釋說明，包括對法治原則、裁量權的合法使用及契約糾紛監督的界線等概念的說明⁷。當然，如在 1995 年年度報告中已經提到的，這個定義包括尊重人權和基本自由。

歐洲議會則在該決議中，接受我所提出的不當行政的定義⁸。在歐洲議會對監察使年度報告的大會辯論中，歐洲執委會負責歐洲議會與監察使關係的委員安妮塔·格拉丁，也贊同這個定義⁹。

到此算是解決不當行政這個詞的爭議。過去對此所提出的諸多問題，都忽略提出上述定義的討論和理由，而這定義最後由負責審核歐盟監察使報告的歐洲議會決議通過。然而，一旦相關機

構或單位的代表對此議題得到適當的資訊，它們即開始同意配合監察使的調查。



第三節 尋找良好行政規範



基本上有兩種方式可以讓人民和公務員知道實務上良好行政或不當行政的意義。第一種是由監察使經由個案的調查和公布結果來決定。第二種則是通過並公布一個關於良好行政行為的法律或規範，大部分會員國目前都有類似的規定，兩種方法並不互斥。

在歐洲層級，請願委員會的報告人羅伊·培瑞對此規範做重要的提案，在其 1996-7 的活動報告中，呼籲制訂共同體機構和單位服務人民時的明確標準¹⁰。在 1997 年 10 月 21 日，我在史特拉斯堡與歐洲執委會的秘書長卡洛·特羅揚（Carlo Trojan）的會議中，我提出這個議題，他則告訴我執委會已經著手為官員草擬這樣的規範。在 1997 年 12 月，他送給我「歐洲執委會官員與公眾行為規範」初步的草案。我對該草案的形式及內容作一些評論，並提供執委會一些國內良好行為規範的參考例。

在 1998 年 6 月，歐洲法律人協會的雙年會議於斯德哥爾摩舉行。身為「人民、行政和共同體法」主題的大會報告人，我指出制訂一個良好行政規範的必要性，並提供歐洲執委會籌備工作的資訊¹¹。在該會議中許多參與者都強調制訂這樣規範的迫切需要，並建議監察使應主動提出可供共同體機構或單位參考的行為規範草案。

由於執委會的起草籌備工作並未列入最優先處理，所以我在 1998 年 11 月，決定主動調查所有共同體機構和單位是否訂有與



人民互動的良好行政行為規範及是否能為公眾取得。在寫給各共同體和單位的信中，我列出一個規範可能包含的實質面、程序面及其他的義務，並要求他們於 1999 年 2 月前答覆。

結果，大部分的機構對這樣的規範都持正面態度。同時，若能提供一個模範規範，似乎能使他們在此議題上有更深入的討論。由於執委會沒有一個固定的時間表，我的辦公室決定草擬一個良好行政行為模範規範，並於 1999 年 7 月和 9 月提供給所有共同體機構和單位，同時說明我將在 2000 年向歐洲議會對此議題做特別報告。

執委會和歐洲議會的行政部門及後來的理事會，各自通過不同的規範。其他機構和單位大部分則採取監察使所提出的模範規範。這個議題後來納入歐洲議會 2000 年的特別報告內¹²。歐洲議會決議通過監察使提出的良好行政行為規範，但提出一些有用的修正，並要求執委會對此議題提出法規草案¹³。歐洲議會在其對歐盟監察使 2000 年活動的年度報告決議中，也考慮到監察使應該將良好行政行為規範適用在其工作上，「以賦予歐洲聯盟基本權利憲章第 41 條之人民受良好行政服務的權利 (citizen's right to good administration)」¹⁴。

最後，歐洲議會這兩項決議都獲得壓倒性支持，但法律事務委員會（其提供請願委員會意見）對規範中某些條文、規範需求和目的，有激烈的辯論。一度我還擔心這份草擬意見是否會通過。後來，來自蘇格蘭的歐洲議會議員尼爾·麥考密克 (Neil MacCormick)，要求發言：「在此涉及兩個重要的議題。一是法治的概念，二是尊重聯盟人民。」及在報告人莫里斯·德烏斯 (Jean-Maurice Dehousse) 發言及總結後，整個辯論趨向正面的方向，而

該規範最後得到必要的支持。

我於 2000 年 2 月 2 日對草擬權利憲章的憲法會議進行的演說中，提出的一個概念，後來該會議就在基本權利憲章第 41 條，建立人民得到良好行政服務的權利之原則。對我而言，下一步就是草擬關於良好行政的歐盟法，並高倡該基本權利的重要性。

我認為對歐盟而言這個任務很簡單，因為其機構和單位已經遵守這些原則，且這樣的法律一定會被視為歐盟走向其人民、遠離過去官僚體系的一步。



第四節 處理政府契約糾紛



當收到第一件關於政府契約糾紛的陳情案時，我曾經猶豫是否要處理。大部分各國監察使並不處理涉及政府契約的陳情，也許是因為他們認為這屬於商業糾紛，而已經有商業仲裁等法院外的管道可以提供救濟。然而，歐洲議會接受的不當行政定義，廣泛到足以涵蓋未能遵守政府招標的規則，以及未遵守政府契約義務的問題。當歐盟機構和單位與某公司、組織或個人間產生政府契約糾紛時，從良好行政的角度來看，應可合理的要求其解釋。也需注意的是，執委會常使用契約作為給予獎勵補助的法律架構，以促進非商業的目標。

我因此針對第一批有關政府契約的陳情案，要求執委會提出答覆意見。執委會同意答覆，且在許多案件中都迅速地解決糾紛，例如在一些延遲付款的案件¹⁵中，以及在一些遲延提供契約的案件中¹⁶。而其他機構和單位則依循執委會的良好先例。

由於契約通常由各國立法管理，因此有必要限制審查的範



圍，從所有可能的違約情況，到檢查共同體機構或單位是否對其行動提供一貫且合理的法律依據，及為何相信其對契約的立場是正當的。如果相關機構或單位確實有做到上述事項，監察使調查結果會認定並無不當行政¹⁷。監察使認定無不當行政，並不會影響當事人將該契約糾紛提到法院訴訟，或者提交仲裁的權利。

許多契約陳情案涉及的情況，陳情人的契約是與第三人簽訂，而接著第三人又與執委會簽訂契約。雖然執委會在此情況下對陳情人沒有直接契約義務，但其仍然必須遵守良好行政原則。例如，陳情人與外國政府的契約被終止後，執委會願意處理相關的補償請求。而該陳情涉及的金額高達 150 萬歐元。我建議執委會提出和解方案，而它也同意¹⁸。

處理關於契約議題的陳情案時，發現很多人不滿執委會的延遲付款。這讓我懷疑，是否存在結構性問題，特別會對中小企業造成困難。我在 1999 年 12 月主動調查，後來執委會承認有此問題存在，並答應會試著解決。我因為沒有發現任何不當行政，而結束這次調查，但不排除未來重新調查這個問題¹⁹。由於對此結構性問題的關注，這次調查引發人民的注意，導致更多的有關未付款的個別陳情案，而這些案件多數都快速和解完成。



第五節 邁向歐盟行政公開



在 1995 年夏季，我第一次被選任時，歐盟當時討論的主要議題之一就是「透明」(transparency)。這個字使用之廣泛，甚至讓人覺得在辯論中使用這個字的人不一定瞭解其意涵為何。幾乎所有有共同體機構或單位行動的失敗，好像都與欠缺透明有關。

第五章 歐盟監察使的初期運作

同時，向監察使提出的陳情案，極大部分與欠缺資訊、接到錯誤的資訊、拒絕提供文件，或黑箱作業等問題有關。很明顯地人民希望與更公開的歐盟行政部門互動。

在馬斯垂克條約生效前的政府間會議，已有人認真建議在條約中增加一條政府資訊公開的規定，但是其提案卻被拒絕。不過，大家同意在條約中附加一宣言 17：

「本會議認為，決策程序的公開透明，可強化機構的民主本質和人民對行政部門的信任。」²⁰

這宣言讓執委會和理事會在 1993 年就採用一個聯合的行為規範，其中包含公開取得文件的規則。兩機構內基於內部組織權，透過數個不同決定，執行此行為規範²¹。該行為規範和這些決定，讓不能順利取得資訊的陳情人可以提出訴訟，也能向監察使陳情。

第一審法院的第一件判決，就很清楚的指出，理事會和執委會的決定，包含可執行的個人權利²²。歐洲法院後來在 *Netherlands v Council* 案²³ 中，否絕荷蘭政府對理事會決定之效力的質疑。因此，很明顯地，取得理事會和執委會文件的權力，已經成為共同體法的議題，不論該文件的內容是否是共同體的職權範圍，也是否屬於馬斯垂克條約中所謂的歐盟另外兩個「支柱」（pillars）。

一開始，對某英國記者要求取得資訊的陳情案，理事會在答覆意見中反對上述看法，認為英國記者所提的陳情是關於第三個支柱（在當時，亦即司法和內政的合作）。其主張，取得第三支柱的文件，是第三支柱的議題，而不在監察使的職權範圍內，但是後來理事會承認，公開取得文件權是共同體法所管理的範圍，



因此也在監察使職掌範圍內²⁴。

在1996年6月，我開始主動調查除了理事會和執委會以外，其他共同體機構或單位是否建立公開取得文件的規則。該調查涵蓋所有其他的共同體機構，以及條約所成立的四個單位，和八個當時運作的地方單位。對歐洲議會及位於盧森堡的歐洲法院，這只關係到他們的行政工作文件。後來，歐洲中央銀行和歐洲警察署（Europol）也被納入調查範圍²⁵。

從這些答覆說明中，顯示內部市場協調辦公室（Office for Harmonisation in the Internal Market）已經採取一符合要求的規則，而其他機構或單位都願意採取執委會和理事會所建立的好榜樣，採用符合要求的規則。

在 *Netherlands v Council* 案中，歐洲法院提及：「只要共同體立法機關尚未制訂公開取得共同體機構文件權的一般性規定，則共同體機構都必須基於其內部組織權，採取措施以處理這些要求，因為內部組織權授權讓他們採取適當的措施，以確保其內部運作符合良好行政利益。」²⁶

我以這段文字作為開頭，並建議所有相關機構和單位都應該在三個月內制訂公開取得文件的規則。後來，我對此議題向歐洲議會提出特別報告，告訴歐洲議會，幾乎所有的機構和單位都已經制訂類似的規則²⁷。我想強調，歐洲中央銀行和歐洲警察署已經對其文件之取得制訂適當的規則。

1999年，第一審法院的十週年紀念時，在盧森堡舉辦一場關於共同體機構和單位公開透明的研討會。我受邀演講，並有機會澄清我理解的公開透明的意義。我的解釋如下：

- 決策做成的過程應能被理解和公開；

第五章 歐盟監察使的初期運作

- 決策應該附具理由；
- 在可能範圍內，決策所依據的資訊應該提供給公眾²⁸。

行政部門充足的公開透明，意味著人民可以瞭解政府當局所作所為，為何他們這麼做，以及他們未來打算怎麼做。因此，公開透明是民主的根基，也是公權力向人民負責和人民參與公共生活的條件。

阿姆斯特丹條約聲明：「聯盟乃是基於自由、民主、尊重人民權利和基本自由以及法治等原則而成立」²⁹ 強化人民身分的概念。基於公開透明的要求，歐洲聯盟條約第 1 條也被修正，強調決策應該「盡量公開」。

監察使在公開透明此領域的初期運作，對所謂的「第 226 條」或「違反」(infringement) 程序的公開有所幫助。這是指執委會扮演「條約捍衛者」的角色，對不遵守歐洲法的會員國強制其遵守的相關程序。執委會一步步地接受良好行政原則，也包含公開原則，而在執委會處理人民對會員國所提出的檢舉案時，也應適用該原則。在 1996 年 10 月和 12 月，我結束兩件陳情案的調查，該案起源於人民檢舉會員國違反共同體法，但陳情人不滿執委會的處理方式，並覺得執委會傲慢自大。隔年，我開始主動調查，促成執委會採取某些對檢舉人的程序保障³⁰。執委會為回應後續案件的批評與建議，針對人民檢舉會員國違反共同體法時，如何與檢舉人互動之問題，通過向歐洲議會及監察使寄發之函示 (Communication)³¹。

歐盟致力於政府公開透明，在招募公職程序上也很重要，這方面共同體機構和單位必須放棄不必要的機密³²。此外，監察使辦公室在許多涉及取得文件的爭議上採取更公開的立場。在大部



分案件中，機構和單位都會遵循監察使的建議，並公開他們的程序和檔案。

第一審法院和歐洲法院的判例法，對我在公開透明領域的運作，提供很大的幫助³³。他們對此議題的立場，讓我想起美國最高法院在 1950 年代和 1960 年代的偉大貢獻。當時美國最高法院堅持要保障人民權利和基本自由，但美國政府機關卻顯示出漠不關心與敵意的態度。

阿姆斯特丹條約也前進一大步，在歐洲共同體條約增加第 255 條，要求制訂相關法律，保障人民取得歐洲議會、理事會和執委會文件的權利。這個立法的草擬工作在歐洲執委會中秘密進行，2000 年 1 月才公開草案，而我在華爾街日報（Wall Street Journal）的歐洲版中卻對此草案提出強烈批評。羅馬諾·普羅迪（Romano Prodi）當時是執委會主席，撰寫一篇回應文章，和我展開公開論戰³⁴。他寫一封憤怒的信給歐洲議會主席，懷疑我執行職務的方式。這讓我有機會在 2000 年 4 月 13 日在歐洲議會主席團會議前對該提案說明我的疑慮³⁵。在前一天，普羅迪先生和我有機會在友善氣氛下討論這個問題，並達成基本共識。

在報章上交換意見的結果，就是促使歐洲議會對該草擬中的法規有高度興趣，並且打算與理事會共同立法，通過被認為是達到歐盟政府透明的重要里程碑的文件³⁶。實際上，它的適用範圍不限於前述三個機構，因為其立法將它的適用範圍擴張到其他行政機構，而該法包含的原則應該適用到所有其他歐盟機構和單位，包括受到歐盟監察使對取得文件之規則主動調查的對象，以及其他後來才成立的單位。

在監察使辦公室運作初年，歐盟的公開行政已有很大的進

展。然而，還有許多事情需要繼續努力。部長理事會對於適用約束聯盟人民的法律仍不公開，這違反阿姆斯特丹條約中「決策應該儘可能公開」的原則。就算理事會早已經制訂取得文件的規則，但理事會法務處到現在還拒絕提供當初對該草案所擬的分析意見³⁷。

最令人尷尬的，是執委會堅決反對我所提議的，讓其員工擁有言論自由，而這項權利是多數會員國對其公務員都承認的權利。

我認為令人難以理解，既然歐盟所徵選的都是第一流的員工，為何不能相信他們在行使其言論自由時會對歐洲和其人民採取正當、建設性、正面的方式呢？我希望那些有權決定者能夠醒悟過來。這不需要相信員工的勇氣；只需要對其持正面態度即可。



第六節 提升基本權利



在 1995 年度報告中，我認為共同體機構或單位若未尊重歐洲聯盟條約第 F 條（現為第 6 條）所保障的基本權利，即構成不當行政。因此，尊重人民權利或基本自由，或者在歐盟常稱的尊重基本權利，成為我工作的一部分。

在最初幾年，我並沒有接到太多關於共同體機構或單位違反基本權利的陳情案。相反地，許多人都在討論如何正確強化歐洲聯盟對人權的保障。但歐洲法院在 1996 年 3 月作出令人意外地否定判決意見使得桑特（Santer）委員會對歐洲人權公約（European Convention on Human Rights）的修正提案失敗。這表示人們必須找出新的前進道路。



在 1993 年，馬斯垂克條約承諾歐盟將尊重歐洲人權公約所保障的基本權利、各會員國的憲法傳統中所保障的基本權利，以及共同體法的一般原則。然而，在前述歐洲法院判決意見後，各會員國沒有掌握 1997 年阿姆斯特丹條約談判所提供的機會，賦予共同體加入歐洲人權公約的權能，或者讓他們加入其他的國際人權公約。

結果，該條約雖然提及人權，但卻沒有說到其內涵為何。雖然人民可以從歐洲人權公約的文字中掌握基本的人權概念，但大部分對於什麼是「各會員國共同的憲政傳統」感到不解。第二個問題就是在歐盟層級保障人權的落差，雖然各會員國都已經簽署歐洲人權公約及其他相關人權文件，但歐盟並沒有簽署任何該機構或單位必須遵守的人權文件。

最後，根據 1999 年 6 月歐洲高峰會議在德國擔任輪值主席期間所做的結論，成立草擬歐盟基本權利憲章（Charter of Fundamental Rights for the European Union）的憲法會議（Convention），並邀請歐盟監察使擔任觀察員。如我在前述第 3 節提到的，在 2000 年 2 月布魯塞爾的憲法會議中，我提倡人民有權「受到公開、負責、服務至上的行政部門，適當、公正、迅速地處理其事務」；換句話說，就是擁有接受良好行政服務的權利（right to good administration）。我也提醒憲法會議，必須賦予這項權利有效的救濟（包括司法或非司法的），這項權利才有意義。

如我們所知，第一屆的憲法會議成功地通過歐盟基本權利憲章，而接受良好行政服務的這項新的基本權利，第一次被納入國際人權文件中。但是各會員國還沒有準備好通過該憲章，一些觀察家擔心，歐洲高峰會議在捍衛人權的角色將會降低，因為歐洲

聯盟並未支持該憲法會議。

雖然法國擔任輪值主席時完成偉大成就，但憲章似乎受到威脅。為了解決這個問題，部長理事會的主席韋特里納先生（Mr Vedrine）、執委會的主席普羅迪先生，以及歐洲議會的議長楓丹女士（Ms Fontaine），決定在 2000 年 12 月於尼斯舉行的歐洲高峰會議上向聯盟人民宣布這個憲章。

但對許多觀察家而言，還是不太清楚，如此莊嚴地宣布憲章，有何實際的意義，因為憲章在法律上並無法拘束共同體機構和單位的活動。不過，我認為良好行政的概念，乃是尼斯憲章所包含的權利和價值，如歐盟三個主要機構主席所宣布的，應該被共同體三個主要機構和其他單位機構在日常工作中遵循。不然，這種莊嚴的宣布方式，對人民還會有其他意義嗎？

就此，我的辦公室在 2001 年進行三項主動調查，調查憲章權利在歐盟層級適用的情形：其中某一項調查，是關於官員的言論自由，另一項則是關於育嬰假權（right to parental leave）。這兩項調查促成執委會修改其職員規章。在言論自由部分，對官員可否公開撰寫並透露其工作內容，執委會還不願意放棄所有的審查權，但是其提出較彈性的要件。另一項關於聘僱年齡歧視的主動調查，促使執委會完全廢除這種歧視。我向歐洲議會提出特別報告，希望說服執委會終止對借調國內專家（seconded national experts）的所有間接性別歧視³⁹。

此外，我提倡一個關於良好行政的法律，希望促進接受良好行政服務此一新的基本權利，但普羅迪領導的執委會還沒準備好接受這個概念。然而，執委會最終還是對我提的草案做出正面回應，認為應採取特殊規範，以處理涉及各會員國違反歐洲共同體



條約第 226 條的檢舉案，而其必須符合基本權利憲章第 41 條所涵蓋的接受良好行政服務權⁴⁰。

我也針對某位民眾提出的陳情案，調查召募官員時可能存在的種族歧視。這項調查，促成 2002 年 6 月執委會同意採取一提升平等工作機會的行動計畫。

起初，某些高階官員，尤其是理事會的秘書長，反對遵循尼斯憲章涵蓋的基本權利。然而，其他共同體機構或單位，一般都如其莊嚴宣布時所承諾的，忠誠追求人民福利。最初幾年，憲章也促使第一審法院和歐洲法院在其判決理由中使用其原則和條文。史特拉斯堡的歐洲人權法院也以同樣方式賦予憲章威信。

憲法會議成功草擬基本權利憲章，並由三個主席莊嚴地宣布。本機構促成憲章之基本權利實踐於人民日常生活之努力，並非徒勞無功。而該憲章目前仍持續進展中。



第七節 有權利，就應該有救濟



2002 年，當歐洲憲法會議成立，要草擬歐洲憲法條約時，也邀請歐盟監察使擔任觀察員。

我在憲法會議中對基本權利問題的主要目標，是希望基本權利憲章在歐洲法內成為有法律拘束力的文件，以及歐盟同意加入歐洲人權公約。這兩項後來都被憲法會議納入憲法條約的最終草案中。執委會委員安東尼·維多瑞（Antonio Vitorino）努力說服憲法會議成員和某些會員國相信歐盟支持基本權利是對的。我也認為歐盟應該簽署大部分會員國都已加入的人權條約⁴¹。

歐洲人權公約（1950）是世界上監督人權保障最完備的制度，

但是歐洲高峰會議也已經制訂其他的國際人權文件，如歐洲社會憲章（European Social Charter，1961）以及禁止酷刑和不人道、有辱人格待遇（Torture and Inhuman and Degrading Treatment）和保障少數族群（Protection of National Minorities）的相關條約。也有許多聯合國的文件，包括聯合國人權宣言（Universal Declaration of Human Rights，1948）、經濟、社會與文化權利國際公約（The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights，1966）以及另一份公民與政治權利國際公約（International Covenant on Civil and Political Rights，1966），還有許多國際勞工組織公約，例如關於結社自由暨團結權保護公約（Freedom of Association and Protection of the Right to Organise，1948）以及消除最惡劣型態童工公約（1999）。

這些例子都是許多會員國已經同意遵守的國際公約。我認為，歐洲聯盟對基本權利的保障，也應該達到各會員國過去在此議題上所達到的相同程度。

對人民來說，將權利納入各種法律和條約中當然是好的。但是每一種權利，都需要有效的救濟。在法治社會中，權利和救濟是並行的。憲章第 47 條提到，當個人受歐盟法保護之權利和自由受到侵害時，有權請求法院救濟。對我來說這還不夠。

因此我向歐洲憲法會議提案，認為憲法應該包含一章，其內容為當人民在歐洲法下的權利，包含基本權利受到侵害時，應提供的各種救濟。這一章開始應先規定人民有權使用法院；因為法院是法治及歐洲法的主要保證人。該章應適當提及歐洲法院及各國法院的重要性⁴²。

由於大多數會員國內法院都成本昂貴且負擔過重，它們應該



只處理那些不能順利解決的案件。我強調聯盟人民與行政部門間產生糾紛時，應該有權取得司法外的救濟。此救濟管道，可以是監察使或經憲法授權的類似單位。擁有這種救濟對聯盟人民來說是好的，因為對其陳情較為彈性、快速，且不耗費成本。

我告訴憲法會議，歐盟監察使和在聯盟內既存的監察使或類似機構，已經建立合作網絡，彼此可以交換提升對歐洲法的知識，並將案件快速移送到最有能力且最適當的單位處理。各國監察使和區域監察使都有能力處理歐洲法的議題，且通常具有處理人權議題的豐富經驗。他們在協助將基本權利憲章落實到全歐洲時，可扮演重要的角色。

憲章的合作網絡和執行都可以繼續強化，如果歐盟監察使在調查中無法找到解決方式，且該案件涉及原則性的重要議題，則歐盟監察使可以將涉及基本權利的案件移送歐洲法院。我也在該救濟之章節中設計，人民有權對各會員國違反歐洲法的問題向歐洲議會請願。執委會有義務與歐洲議會合作，確保該請願以公平、公開的程序處理。

但令我失望的是，憲法條約並沒有一章告訴聯盟人民他們可以使用的救濟管道。對發展「人民的歐洲」而言，這的確是一項挫敗。如果歐洲法不能提供有效的救濟管道，讓人民的權利落實，那麼人民就不會信任歐盟。

所以，建立有效救濟管道、正確應用歐洲法，必須繼續努力。



第八節 結語



最初我就提到，希望你看到歐盟監察使機構在最初幾年的諸

第五章 歐盟監察使的初期運作

多成就。你也看到，在人民覺得歐盟是屬於他們的之前，還有許多與聯盟人民有關的工作需要進行。據我所知，目前這項工作一切都很順利進行。

之所以能夠達成這些成就，是因為主要的共同體機構和單位都致力於促進提供聯盟人民良好行政。當然，這些年中，還是有許多時候需要爭論、說服，但即便在最艱困的時刻，我仍然獲得歐洲議會、共同體機構和單位、以及全歐洲許多人的支持，我與他們合作並尊敬他們。不論你到歐洲哪個地方，人民都希望有一公開、負責和服務至上的公共行政。所以當你努力追求這些目標時，你永不孤獨。此外我也相信，身為首任監察使，被鼓勵扮演一個啓發的角色，這有助於我處理眼前各項看似不可能的任務。

我也得力於許多態度認真、能幹、積極和熱忱的同事，我非常感謝他們在這些年的工作。我也很高興歐盟人民對監察使辦公室展現的信任，將越來越多的問題與陳情交給我們處理。

當我 2003 年 4 月卸下職務時，當務之急是建立監察使與類似單位間的網絡，好漸次使用更有效的方式解決歐洲法適用產生的爭議，不論這個爭議是在歐盟的哪個地方、哪個層級發生。我們已經在此領域中作很多工作，包括組織定期的會議、任命聯絡官員、出版聯絡通訊（Liaison letter，歐盟監察使間的刊物）、建立網路上的合作，包括定期發行監察使議題的電子新聞，並設立協助各會員國辦公室在調查時正確適用歐體法的程序。

然而，在 2003 年 3 月以前，我們還沒有打算告訴歐盟人民這樣的網絡可以協助他們處理涉及共同體法的爭議。要完成這項工作，除了需要得到各國監察使和類似機構的合作，也需要得到區域監察使和類似機構的合作。未來，這個網絡可以慢慢涵蓋地方



政府層級，至少邀請歐洲主要城市的監察使也一起加入。

在一次演講中，我提到監察使不是聖誕老人、蝙蝠俠或阿斯特（Asterix），只是歐洲聯盟的一個機構，其任務在於幫助對歐洲共同體行政部門有所不滿的人民。我想在此澄清我的說法。如果能賦予歐盟監察使網絡足夠的權力，且真的能成為歐洲法爭議的彈性、立即和便宜的救濟管道，只要問題是發生在歐盟境內，那麼監察使對聯盟人民來說，絕對能比那些知名虛擬人物更有用。因為他就可以提供給人民與其權利相關的歐洲法資訊，並提供他們日常生活上有效的救濟管道。

第五章 歐盟監察使的初期運作

註 釋

註 1：歐洲議會於 1994 年 3 月 9 日在關於管理監察使執行職務之規定和一般條件的 94/262 決議中，Official Journal 1994 L 113，頁 15。

第 13 條規定：「監察使所在地，應為歐洲議會所在地。」

註 2：憲章於 2000 年 12 月 7 日在威尼斯舉行的歐洲高峰會議中宣布，Official Journal 2000 C 364，頁 1。

註 3：丹麥監察使是繼瑞典、芬蘭之後世界上在第三個擁有這種機構的國家。其於 1953 年的憲法中加入監察使條文，相關法律於 1954 年制訂公布。參見赫維茨 (S. Hurwitz)，「丹麥行政和國防部門的國會委員」(The Danish Parliamentary Commissioner for civil and military administration) (1958)，Public Law，頁 236。

註 4：歐洲理事會 1997 年的出版品「行政部門與你手冊」(The Administration and You: A Handbook) (ISBN 92-871-3124-4)，對這些原則作了實用的介紹。

註 5：Official Journal 1997 C 286，頁 41。

註 6：參見該報告的第 17 頁。所有的年度報告，都可以從歐盟監察使的網站取得，參見：<http://www.euro-ombudsman.eu.int/report/en/default.htm>

註 7：也可參考本章第 3 節。

註 8：Official Journal 1988 C 292，頁 168。

註 9：大會辯論於 1998 年 7 月 16 日舉行。執委會委員格拉丁說：「……我贊同不當行政的定義被清楚的定義。這澄清監察使的權限範圍，也幫助我們和監察使在爭執我們究竟有無不當行政時能夠清楚界定。」

註 10：A4-0190/97，24 May 1997.

註 11：FIDE 報告在監察使的英文和法文網站上都可取得：<http://www>.



euro-ombudsman.eu.int/fide/en/default.htm .

- 註 12：歐盟監察使向歐洲議會，對於自己主動調查各共同體機構和單位對良好行政行為規範是否存在或是否能讓公眾取得的報告 (OI/1/98/OV)，11 April 2000. 所有監察使的特別報告都可以在其網頁中下載：<http://www.euro-ombudsman.eu.int/special/en/default.htm>
- 註 13：歐洲議會對歐盟監察使根據主動調查在各共同體機構和單位是否存在或是否提供人民取得良好行政行為規範的特別報告的決議，C5-0438/2000 - 2000/2212 (COS)，6 September 2001 (A5-0245/2001)。
- 註 14：歐洲議會對歐盟監察使活動的年度報告的決議 (European Parliament resolution on the annual report on the activities of the European Ombudsman)，C5-0302/2001 - 2001/2043(COS)，6 September 2001, point 7 (A5-0280/2001)。
- 註 15：參見，陳情案 601/99/IJH 的決定，收於歐盟監察使 2000 年度報告，頁 113。
- 註 16：參見陳情案 1123/98/IJH 的決定，收於歐盟監察使 1999 年度報告，頁 123。
- 註 17：這個立場是在對第一個陳情案 768/96/CP/UK/IJH 的決定所形成的，收於歐盟監察使 1998 年度報告，頁 199。
- 註 18：參見陳情案 444/2000/ME 的決定，收於歐盟監察使 2002 年度報告，頁 179。
- 註 19：調查案 OI/5/99/(IJH)/GG，於 2001 年 2 月 16 日結案，收於歐盟監察使 2001 年度報告，頁 215。
- 註 20：資訊取得權利宣言，附加於馬斯垂克條約的最終條款。
- 註 21：關於公開取得理事會和執委會文件的行為規範 (Code of Conduct

第五章 歐盟監察使的初期運作

concerning public access to Council and Commission documents), Official Journal 1993 L 340, 頁 41; 1993 年 12 月 20 日關於公開取得理事會文件的理事會決定 93/731 (Council Decision 93/731 of 20 December 1993 on public access to Council documents), Official Journal 1993 L 340, 頁 43; 1994 年 2 月 8 日關於公開取得執委會文件的執委會決定 94/90 (Commission Decision 94/90 of 8 February 1994 on public access to Commission documents), Official Journal 1994 L 46, 頁 58。

註 22: 案件 T-194/94, John Carvel and Guardian Newspapers v Council, 歐洲法院 1995 年報告, 頁 II-2765。

註 23: 案件 C-58/94, Netherlands v Council, 歐洲法院 1996 年報告, 頁 I-2169。

註 24: 參見陳情案 1087/10.12.96/STATEWATCH/UK/IJH 的決定, 收於歐盟監察使 1998 年度報告, 頁 41。NB: 阿姆斯特丹條約在 1999 年 5 月 1 日生效, 該條約將第三支柱納入歐盟監察使的職權範疇。

註 25: 主動提出的調查 616/PUBAC/F/IJH 和 OI/1/99/IJH: 參見歐盟監察使 1996 年度報告, 頁 80, 和 2000 年度報告, 頁 194。

註 26: 參見前註 23, 第 37 段。

註 27: 1997 年 12 月 15 日的特別報告, Official Journal 1998 C 292, 頁 170。

註 28: 該次演說發表於 1999 年 10 月 19 日, 演說全文可從歐盟監察使網站上取得: <http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/cfi10.htm>

註 29: 歐洲聯盟條約第 6 條 1 項。

註 30: 參見陳情案 206/27.10.95/HS/UK 和 132/21.9.95/AH/EN 的決定, 收



於歐盟監察使 1996 年度報告，頁 58 和 66。主動提出的調查是 303/97/PD 案，收於 1997 年度報告，頁 270。

註 31：COM/2002/0141 final, Official Journal 2002 C 244, 頁 3。

註 32：對於執委會聘僱程序中的秘密主動調查後向歐洲議會提出的特別報告 (Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the secrecy which forms part of the Commission's recruitment procedures), 18 October 1999, Official Journal 1999 C 371, 頁 12。

註 33：例如，參見前註 22 和 23 所引的案例。

註 34：文章登載在 2000 年 2 月 24 日的華爾街日報歐洲版。普羅迪先生的文章則於 2000 年 3 月 9 日發表於同一報紙。

註 35：我向主席會議提出一張報告，標題為「迎向人民的三步驟」，內文我贊同執委會的內部改革，並界定為迎向人民的三個基本步驟：

- 建立明確的取得文件權，
- 讓公開透明成為獲得良好行政的權利，以及
- 確保共同體法下的法律保障權。

註 36：2001 年 5 月 30 日歐洲議會和理事會關於公開取得歐洲議會、理事會和執委會文件的規章 1049/2001 (Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents), Official Journal 2001 L 145, 頁 43。

註 37：參見歐盟監察使因陳情案 1542/2000/(PB)SM 在向歐洲聯盟理事會提出草擬建議後，對歐洲議會所提的特別報告，2002 年 12 月 12 日。

註 39：歐盟監察使因陳情案 242/2000/GG 向歐洲執委會提出草擬建議後，

第五章 歐盟監察使的初期運作

向歐洲議會所提的特別報告，2001年11月15日。

註 40：對歐洲議會和歐盟監察使所提出關於違反共同體法之陳情案之關係的函示 (Communication to the European Parliament and the European Ombudsman on relations with the complainant in respect of infringements of Community law), (COM/2002/0141 final) 20 March 2002, Official Journal 2002 C 244, 頁 5。

註 41：2003年2月28日我在歐洲憲法會議的演說。

註 42：我在2002年6月24日於向歐洲憲法會議的發言。更細節的提案，參見 CONV 221/02, 26 July 2002.



第六章

歐盟監察使：保障 人民權利和強化議會審查

保羅·馬涅特（Paul Mquette）*

以後見之明來看，我們可以看到設立歐盟監察使，成為歐洲聯盟法治化的新潮流。此一法治化過程，讓「所有歐盟機構須採用標準的規則和程序，並接受一個機構的審查，而該機構的唯一任務，就是將規則和程序標準適用於所有歐盟機構體系。」¹但是，一開始，這個新機構的本質並不清楚。一方面，歐盟監察使在形式上是歐洲議會的一個單位，其設計是用來強化歐洲會議員監督歐盟機構和行政部門的能力；因而構成典型的議會審查。另一方面，該機構的外觀和角色卻又近似法院。歐盟監察使受理個人的陳情案，並定義和適用解決這些案件所需的「一般原則」，因而，歐盟監察使也是一個致力於維護法治的機構。因為結合這兩種權力，第一任歐盟監察使才能成功運作本機構。歐盟監察使的權力受到本身的限制，讓他有機會結合議會審查和司法監督的工具。甚至，這種地位和角色的混合特性，讓他能夠審查那些在典型議會監督下無法監督的機構（為了保持獨立性而不受議會監督），進而調和授權與議會民主原則²。



第一節 為何需要歐盟監察使？



設立歐盟監察使的概念，最早來自歐洲議會 1979 年的決議，

後來被指派去思考創造「人民的歐洲」(Citizens' Europe)方式的安東尼委員會(Adonnino Committee, 1985)又提起這個議題。但直到1990-1年促成馬斯垂克條約通過的政府間會議，才正式設立歐盟監察使³。西班牙政府草擬一份有企圖心的提案，並立刻得到丹麥的支持。這兩個國家都是基於自己國家的傳統，認為每個歐盟國家都應任命一監察使，負責保護個人權利，並受理人民的陳情案。對西班牙和丹麥而言，更重要的似乎是，由於向歐洲法院提起訴訟時有制度上的限制，使得歐盟人民在這些國家提起訴訟時，受到非常大的限制。但其他會員國和歐洲議會的大多數議員對此提案則較保留。理事會與執委會一直以來將歐洲議會作為自己保障人民權利的代表，因此大多數議員認為歐盟監察使可能會成為潛在的競爭者。他們指出，歐洲議會的請願委員會已經提供人民陳情的管道，故無必要成立這個新機構。這種說法跟許多國家如奧地利、德國、義大利和盧森堡內部的辯論說法近似。請願委員會的主席甚至宣布，這將是「剝奪人民某些權利的公開操弄」⁴。雖然有這些反彈聲音，但盧森堡主席所提出的妥協方案仍獲通過。

馬斯垂克條約反映上述的遲疑。一方面，其對歐盟監察使的角色作清楚的定義，讓他不可能扮演任何重要的政治角色。另一方面，歐盟監察使是在歐洲議會的直接權限內，卻可能賦予他更多的政治外觀。歐盟監察使是在每次歐洲議會選舉後以多數決表決任命。歐洲議會定義其權力和行動的方式，並且能夠要求其辭職。歐洲議會在1994年3月制定的歐盟監察使法，也反映出歐洲議會議員希望讓該機構成為他們監督工具之一的企圖：歐盟監察使可以自己主動調查，也可以受理歐洲議會議員移交的陳情案（除



了那些直接針對歐盟監察使所提出的陳情案)；也清楚的定義他的行動工具和程序，而資訊交換的制度，確保他不會處理涉及請願委員會的政治問題。此外，他的工作場所位於歐洲議會所在地的史特拉斯堡，也具有特別的象徵意義。從一開始，歐盟監察使既是議會監督行政部門的媒介（這符合北歐的憲政傳統），也是人民權利的獨立保衛者。

第一任歐盟監察使的任命，在歐洲議會中引起激烈的政黨衝突。請願委員會第一次投票時，右派和左派的候選人得到相同的票數，因而必須舉辦第二次投票，這讓兩主要黨團－歐洲人民黨和歐洲民主黨黨團（EPP）及歐洲議會社會黨團（PES）－有時間談判同意任命單一候選人。賈可伯·索德曼被選出，他具有政治經歷，曾擔任過司法及社會事務部長，後來並成為芬蘭國家監察使。他對自己這個新角色所採取的取向，是不將自己限縮在條約的嚴格定義中，而是在選任他的歐洲議會協助下，扮演重要的政治角色。



第二節 有影響力的官員



在歐盟監察使運作的頭幾個月，賈可伯·索德曼被迫低調行事，因為該機構是新設立，且設立時引起某些爭議。他嚴格地遵守歐洲條約和歐盟監察使法對其職權的界定，並向任命他及監督他的歐洲議會宣誓效忠。在他上任幾個月後的第一份報告中，宣稱不會涉入政治問題，但會仔細地檢察是否能夠受理並謹慎研究這些陳情案。但他也明白指出，不願意將其職權限制在不當行政的案件中。「基於設立此職位的背景」，他賦予自己「雙重任務」

，分別為「在歐盟各層級政府有效保障人民權利，以及提升共同體機構和單位的公開透明」⁵。雖然沒有明講，但已預告自己將遵循北歐國家監察使傳統的雙重角色，一方面幫助個人與行政部門交涉，另一方面也考慮如何主動促進「良好行政運作」概念下隱含的公開透明及負責原則。從那時起，他在每一次對不當行政的解決方案上，都不斷地公開強調，他的目的不只是一是要對具體個案提供救濟，還想要協助強化「一個公開、民主、負責的行政」⁶。

歐盟監察使管轄權的雙重特性，不斷地在個案與一般原則間折衷，這與歐洲法院的特性很接近。但是歐盟監察使的任務又與司法任務極不相同，他可以延伸調查權力，並且可以主動進行調查，但他不能施加任何法律義務。他只能提出草擬建議，有時候附帶一些「評論」(remarks)或改革提案(reform proposals)，給那些出現不當行政的機構，但無權施以制裁⁷。要成功執行任務，他必須與聯絡的機構間建立互信與尊重。行政機構可自由決定是否遵循他的建議。行政部門唯一的風險是「錯誤行爲」會被歐盟監察使公諸於世，使其形象受損。他可運用的強制性工具，比法院來的少，法院可以用課處罰金和民事賠償予以譴責、制裁。但是，歐盟監察使界定其優先順序與進行調查的能力，卻比法院來得多。因此，這個機構的弱點，換個角度也可以看成是這個機構的優點。歐盟監察使曾經試圖最大化其角色中的準司法特質，採取與共同體行政機構面對面的策略，這與歐洲法院自1960年代以來的行爲很像。他常利用特定案件，來表達一般性原則，而他認為一般性原則比正在調查中的案件的特殊環境還要重要。透過這些決定，他慢慢建立一套「法學」(jurisprudence)，這套法學則是以「



良好行政運作」甚或「良好治理」的目的哲學為基礎。雖然他無權做出具拘束力的判決，但明顯的弱點也可以是擴散權力的來源。他不像法官必須採用慎重的語調，以維護其判決的法律權威，歐盟監察使「可以」也能「經常」使用政治性壓力。

甚至，不像歐洲法院的法官，歐盟監察使有主動進行調查的特權。歐洲法院必須依靠他人起訴的案件，來發展其法學，而這也是一般認為它不能完整保護基本權利的原由⁸；歐盟監察使能夠決定自己的優先順序。他所處的位置，可以採取類似議會調查委員會的策略。直到現在，歐盟監察使都很謹慎的使用這項裁量權。他總是會說明自己主動進行調查的決定，是因為某類特殊案件的陳情案越來越多。他之所以這麼做，是因為想表現出是人民的「保護者」，而非一般原則的自主監督者。他也對自己的行動加諸某些限制，例如每年只對 2 到 3 個重要問題進行主動調查。

歐盟監察使知道他的地位，必須仰賴每年數以千計提出陳情案的人民的支持。自他上任以來，即採取一個公開的溝通策略，接受多場訪談和舉辦公開會議。他瞭解他的權力，仰賴良好的公共形象，而那些受他監督的機構，會因為受到輿論的壓力，比較願意採納他的建議。歐盟監察使曾公開承認，主要目的是「告知那些真正對共同體機構或單位不當行政不滿之人，他們有權提出陳情，並說明陳情的方法。」雖然他溝通的對象是一般群眾，但實際上是集中「提供正確資訊給潛在的陳情人群眾」⁹。

根據每年超過 1500 件陳情案的研究¹⁰，我們可以將之分為兩類。個人所提的陳情案件佔90%。剩下的 10% 中，20% 到 60%是來自企業（每年數字不同），50% 到 90% 是來自人民組織，而10

% 到 30% 是來自歐洲議會議員。很重要的一點是，1/3 的陳情案不被受理，因為其多數涉及各國行政機構的爭議¹¹。

陳情案的不同來源，幫助歐盟監察使宣傳其活動。他首先在定義好的行政程序架構內，處理涉及共同體行政運作的個人陳情案。除此之外，一些陳情案是由團體所提出，包括公司、組織、遊說者或記者團體，通常他們都會得到歐洲議會議員的支持，想要用陳情的管道去修正歐盟的運作方式¹²。歐盟監察使的態度，不會因案情不同而不同。他不區分輕微的不當行政案件（只需要一個特別的解決方案），還是會有政治反彈的真正「事務」。他較正式的取向很像法院：即便陳情案背後沒有政治動機，歐盟監察使通常也會強調受理案件的「大眾利益」面向，不論其事前看起來有多不重要。例如，在許多涉及執委會與替其直接或間接工作的職員間糾紛的陳情案¹³，就是這種情形。作為共同體主要的「行政部門」，執委會比起其他機構，更常被其職員、替其工作的個人或公司、或得到其財政贊助的個人或公司，指控其有不公平的運作。大多數的這種案件，都是涉及執委會在招募員工時的競爭、工作契約、訂單或補助及各種關於支付私人企業服務的問題等。在這種案件中，歐盟監察使的任務是從相關行政機構索取資訊，進行調查（如果涉及的行政機構的運作有問題時），並找到解決方案（如兩方未能達成協議時）。通常，歐盟監察使的介入，就足以說服相關行政機構採取適當步驟解決問題，如遲延支付或要求提供資訊的案件。有時行政機構會拒絕解決該爭議，歐盟監察使會提出批判性評論（critical remarks）或「不當行政報告」（maladministration report），「建議」（recommendation）其找出解決方案¹⁴。



與其他機構的關係，通常根據互信與合作，但是歐盟監察使採取了較嚴格的、甚至公開的政治性語調。例如，在普羅迪執委會上任後，他嚴厲警告執委會不夠認真看待歐盟監察使的任務。如果這種毫無意願幫助的態度變成新組成執委會的常態，將迅速摧毀目前為止發展出來的豐富成果和建設性合作，也會使他無法促進聯盟人民和共同體機構和單位的關係¹⁵。



第三節 從特定案件到一般性原則： 歐盟監察使的目的論取向



這樣的碰撞很少見。歐盟監察使通常會以較不「強硬」的語氣試著說服相關機構。雖然他常常逼自己採取緩和的語調，但還是會採取某些具有政治意涵的舉動。除了許多不當行政的案件（這類案件通常以友善解決方案結束）外，歐盟監察使試著採取預防性措施。他可能認為，許多一再出現的陳情案，表示某類行政運作有不當之處，需要進行改革。從替個人提供事後救濟，到採取一個更具企圖心的改革策略的機構，歐盟監察使的地位慢慢提升。透過小心篩選具有象徵意義的案件，他賦予該機構對歐盟政府持續改革提案和施壓的權力。某些例子有助於介紹這項策略。

對抗歧視，是歐盟監察使喜歡的議題之一。在注意到許多案件涉及招募職員時的年齡限制（有些人認為是一種歧視）後，歐盟監察使在 1998 年主動展開調查。他要求每一機構解釋、說明他們的聘僱政策。在研究、比較各國對此主題的法律，以及保障基本權利的國際文件後，他指出某些年齡限制看來「客觀上無法成立」。他的論點是根據條約的相關規定，以及禁止歧視的次要立法¹⁶，並使用歐洲法院的案例法作為論證基礎，要求執委會提案，

促使通過機構間協議，禁止招募時有任何的年齡歧視。這裡要強調的是歐盟監察使的方法，而非這一重要決定的內容，其重要性來自於它在對抗既有並被廣泛應用的常規。他可以自我限縮為只檢討個案，並對相關行政部門提出臨時性解決方案。但是，歐盟監察使卻決定擴大這個問題的面向。他的方法是研究各國、國際及共同體法的規定，而且他選擇最有「公正」功能的權力，而不使用歐洲法院建立「共同體法一般性原則」使用的一般歸納式論理的普通解決方案¹⁷。

同年歐盟監察使採取另一項類似的調查。其開始從事歐洲法院的老傳統，提到「良好行政運作原則」相關的一般性規則，即便這些規則在個案中並不必然適用。他不斷重複使用的公式「良好行政運作原則加諸……」，從具體案例研究，積極找出明確的良好行政行為規範。他從公法和行政行為規範中寫下一份不成文的規則，試圖永久管理行政部門的行為。這份不成文規則包含承認收到調查、答覆調查、迅速採取行動、登記歸檔所有文件、在決策前考量所有相關因素及提供理由解釋決策等。

歐盟監察使不只一次提到這些原則，還把握住每一次調查的機會，將他的「法學」體系化，提出一份明文的良好行政行為規範。他建立基本規則，包含合法性、公平對待、比例原則及法律審查等，這些都是受到歐洲法院判例法的啟發¹⁸；也加入一些正式規則，包含當事人陳述權、時間限制及通知和附理由等，這些則是參考各國公法和個人經驗；甚至包含其他禮貌性規則，包括禮貌回答、對錯誤道歉等，歐盟監察使認為所有行政機關與人民互動時都應遵守這些禮貌性規則。為了正當化提案，歐盟監察使先引用「促進良好行政運作」的任務，以及官方宣布的「歐盟致



力於民主、透明、負責的行政形式」¹⁹，這些說明在歐盟監察使的論點中不斷出現。他解釋他的調查，是爲了判斷這樣的規範是否存在於共同體法中。嚴格說這仍是一調查。第二階段，他分析少數既存規則的共通性，並託辭因爲這些不完整、一時性的規範，他必須提出自己的方案，建議所有行政機關都應該遵守的一套規範。良好行政行爲規範已經成爲歐盟監察使愛好的主題。他在共同體法專家、學者和法官前，以及相關的期刊上，都一再表達他的哲學²⁰。2000年，在負責草擬基本權利憲章的憲法會議委員前，他替自己的主張辯護。由於多位憲法會議成員來自北歐國家，與他意見一致²¹，故接受良好行政服務權被納入2000年12月尼斯歐洲高峰會議通過的憲章中。不到5年，歐盟監察使已經將良好行政行爲原則制訂成法律，並將之納入表達歐盟基本價值的憲章中，未來如果批准歐洲憲法條約，該憲章也將取得條約的基礎。



第四節 保護捍衛者：促進公開透明， 並參與「歐洲治理」



在靠近歐洲小宇宙的循環中，某些行動者很快地就瞭解，他們可以透過歐盟監察使的介入，來促成他們的目的。並非所有由公司、組織、記者和歐洲議會議員提出的陳情案，都是想要影響歐盟機制，但其中確實有少數是如此。這些經濟上的行動者之所以說這些案子中存在不當行政，通常是鎖定執委會在「經濟執行權力」上的角色。身爲條約的捍衛者，執委會通常必須仰賴個人和公司所提出的訴訟，以確保各國行政機關遵守共同體法，尤其在競爭和國家補助的領域。但是在共同體體系中並沒有一個法律

條文讓個人去「保護捍衛者」(guard the guardians)。在違反共同體法的程序中，執委會可單獨決定一項檢舉的適當性，也可單純地決定不處理個人所提出的檢舉。儘管非常多公司曾經針對執委會的決定提起訴訟，包括對執委會不提起訴訟或遲延法律行動等，也不斷有學者建議要檢驗執委會的運作空間，但過去歐洲法院從未質疑過這項裁量權。

自從歐盟監察使上任後，因他以第三人身份提出之意見較為彈性，某些公司，尤其諮詢過專業法律顧問後，視歐盟監察使為一項能說服執委會放棄過去裁量權的傳統立場工具。每年都有一些陳情案，涉及執委會不採取法律行動的決策。許多人民團體和遊說者，尤其是積極的環保團體，都採取這類同樣的態度。例如，1995年法國的核子測試，引發英國環保團體提起40件陳情案。由於他們不能直接向法國政府提起訴訟，他們指控執委會沒有執行歐洲原子能共同體條約(European Atomic Energy Community Treaty)中，關於執委會應促使會員國採取配合健康措施的規定。歐盟監察使的調查，並不能判斷法國核子測驗的適當性，以及執委會不執行歐洲原子能共同體條約第34條決定的適當性。歐盟監察使只好換個方向，關注執委會作此決策的方法。每年都有許多案件涉及理事會1985年第337號指令(85/337/EEC)²²，要求對一定規模以上的公共計畫或私人計畫要進行環境影響評估。陳情人援引這項指令，並指控執委會並沒有要求各會員國適用這條規定。同樣地，他們也引用關於保護野鳥的其他指令²³。在所有案件中，提出這類訴訟的組織，會先在國家層級提起訴訟，然後向歐洲執委會請求，最後才會走向歐盟監察使。

在這類案件中，歐盟監察使的角色，像歐洲法院在行政法領



域中一樣，是非常模糊的。理論上，他檢查執委會為何沒有向會員國提出違反歐體法的程序的決策。雖然此檢查乃是關於程序面，但卻實質的改變該決策的內容。事實上，在這些案件中很難分辨內涵和形式上的不同。當一個公司質疑執委會同意對競爭者的政府補助時，或當一組織抱怨歐洲執委會沒有針對一國政府展開違反共同體法調查程序時，其主要目的都是想改變決策內容。歐盟監察使試著保持拘謹的觀點；他只著重於案件時效、欠缺回應、未能適當說明決策等。但是當他批評程序的某些面向時，可能會觸及決策的實質內容。歐盟監察使曾指責執委會，在做決策前沒有「正確地評估」相關情況。在這類案件中，他的論點是，執委會檢討某些論點，卻忽略其他論點²⁴。在另一案件中，歐盟監察使責備執委會沒有「平衡另一方的利益」²⁵。歐盟監察以促進正規管理為藉口進而介入決策。如果歐盟監察使可以決定這些機構使用何種資訊及如何使用資訊，那麼出現另一問題，就是這些機構在決定時還有多少操作空間？至今為止，歐盟監察使的謹慎，避免這種狀況，但是歐盟監察使行使程序面的監督時，卻不保證不會影響到決策的實質面。

單獨的個案，看起來可能是陳情人採取的協調策略，但是歐盟監察使卻試圖發展出更一般性的政策。例如，在1997年，他主動採取一項調查，調查主題乃是關於「在會員國違反共同體法的案件進入司法程序前，是否有可能提升執委會處理相關陳情案的行政程序品質」²⁶。他提及許多個人因為歐洲執委會決定不展開法律行動，或停止法律行動而受挫，建議應該修正相關程序，允許陳情人闡述意見。歐盟監察使以規範性的語調，指出這種程序的兩個好處。第一，讓陳情人有機會批評歐洲執委會的觀點，並

讓執委會有機會回應這些批評，可促進更有效率的行政運作。第二，讓人民更全面地參與歐洲共同體條約第169條（現為第226條）規定的程序，讓這些行動更公開透明，可增加人民對歐洲執委會的信任²⁷。歐盟監察使認為他是效率、正當、公開透明的捍衛者，有權建議一些程序面改革，提升人民對行政程序的參與。執委會可以自由決定是否要通知當事人，但是因為歐盟監察使透過公開會議、與各國夥伴的關係及與歐洲議會議員接觸來主張他的改革是正當的，讓執委會感受到相當程度的壓力。雖然他沒有權力強迫執行其建議，但卻發展出一個影響的策略，試圖挑戰執委會長久以來的祕密傳統。

由於每年都有大量的案件是關於行政部門「欠缺資訊或拒絕提供資訊」，故從1996年起，歐盟監察使即對公開透明展開聖戰。一些記者或人民組織刻意地去法院提起訴訟，希望提升政府公開透明²⁸。當歐盟監察使收到類似的陳情案時，他自任期的第二年起，即開始調查人民取得歐盟機構文件的問題。丹麥和荷蘭政府在1980年代晚期就已將這個問題放入議程中，瑞典和芬蘭加入歐盟後也開始加入此一陣營。政府公開透明的問題因而成為歐盟改革爭論的主題，而阿姆斯特丹條約更進一步引進人民取得歐盟機構文件的主觀權利。歐盟機構過去通常不願遵守這項義務，因此變成歐盟監察使理想的戰場。他一開始要求共同體機構和單位，提供關於這項主題的規章和規則，並警告他們，「沒有通過或促進公開取得文件的規則」將屬於「不當行政」。他建議三個月內制訂這類規則。為了增加行動的份量，主動向歐洲議會提出特別報告。隔年，他收到更多關於欠缺公開透明的陳情案，尤其是針對理事會的程序。這些陳情人一方面向歐盟監察使陳情，另方



面也向第一審法院提出類似的訴訟。1997年歐盟監察使告知理事會，他認為理事會拒絕提供某些文件的理由並不充分，並要求其記錄對司法政策和內政政策採取的措施。這些建議，與第一審法院的判例法一致，最終為理事會所接受。

基於同一理念，他也建議執委會對「委員會程序」(comitology) 架構所形成的文件保持公開，以促進資訊公開。他對於1998年陸續收到的陳情案，已主動展開有關4個共同體機構未公開資訊取得管道之調查²⁹。這些機構答覆後，他進行詳細的分析，並通知他們歐盟監察使的立場。雖然承認對公開透明原則可以有某些合法的例外存在，但他引述第一審法院的判例法，堅持應該嚴格限縮這些例外。例如，歐洲中央銀行(European Central Bank)認為，其對管理委員會(Governing Council)的紀錄並非「行政文件」，不用公開。歐盟監察使反對其解釋，但他並未要求他們全面性的公開，因為這將變成公然地政治介入，相反地，他主張應該制訂一規則，讓歐洲中央銀行對保密的文件更加開放。

就像歐洲法院建立共同體的法律原則，歐盟監察使也闡述並促進某些一般性原則，這些是他認為「良好行政運作」概念不可或缺的部分。歐盟監察使有企圖地進行改革歐洲政府治理的任務時，捍衛也是在北歐憲政傳統中對「民主」概念的高度要求。所有他的行動，不論是在處理陳情案件還是他主動發動的調查，都是依循這一同樣的政治邏輯。他的目的是想鞏固行政部門的政治責任，並鼓勵人民更注意三個結構原則的基礎：

- 決策程序的公開透明；唯有人民知道政府的行動且能夠取得其文件，方能監督這些機構；
- 發展出一份成文的良好行政行為判準；唯有人民能引用正式制

訂且適用於政府機關的判準，方能質疑其公共行爲；以及

- 人民對行政決策程序的參與以及對行政程序問題訴訟的可能性；若沒辦法質疑政府行動的資訊和行政行爲的判準，這些規定是無意義的。

所有這些行動的取向都相同，試圖降低「政府決策的權威」，爲行政領域納入資訊公開原則、審議原則及監督原則，而這些原則是構成議會民主的規範性基礎。歐盟監察使努力把握每一個機會去捍衛他政府治理的理念，他認爲這不僅更民主，也更有效率。他也呼應「審議式民主」(deliberative democracy) 的理念，反對常見的、認爲應該保留行政決策程序某些祕密的說詞；他公開宣稱：「桑特執委會在 1999 年 3 月的瓦解，讓歐盟的行動因爲缺少一個主動的執委會而受到阻礙，這件事讓我們學會什麼？其瓦解的重要理由，則是在保密布幕後所做的事。經驗顯示，目前各會員運作良好的「公開行政」，是避免詐欺、貪腐的有效工具；而對處理公共事務上暗地、保密，則是提供詐欺貪腐的溫床。³⁰」



第五節 結論



雖然大多數觀察家，對馬斯垂克條約引進歐盟監察使後，對其角色持懷疑態度，但歐盟監察使已經證明其存在的價值。他有創意的使用看起來鬆軟無力的權力，卻讓其職位獲得好的初步形象。第一任歐盟監察使利用之前的國內經驗，以及和執委會和歐洲議會成員的良好關係，完成充滿企圖心的任務。他知道他的首要任務，是解決個人提出的陳情案，以及解決不當行政的個別案件。但他也認爲其任務應該包含制訂一份關於歐洲政府治理「不



當運作」的清單，並提供救濟管道。一方面，他像法院一樣，有目的地解釋所受理的陳情案，試圖建立一個「良好行政」的高標準法學³¹。另一方面，他則像議會一樣，在得到歐洲議會的大力支持下，利用調查權對歐洲政府提出廣泛的改革建議。利用這些方式，歐盟監察使促進公開透明原則、參與原則和解釋原則，這些都以「審議式」行政行為哲學為基礎，並得到歐洲法院的支持³²。

爲了強化其角色，歐盟監察使總是先捍衛其職權的行使，並提升其機構的地位。爲了讓他的調查更有效率，1997年，他建議執委會應允許職員在調查期間自由表達觀點（當時只能在長官指示下回答問題）³³。兩年後，要求歐洲議會修改歐盟監察使法，刪除在行使調查權時的限制。

最後，他與各國及區域夥伴的豐厚關係，提供一新機會，讓他能夠在所有行政層級、甚至超越共同體的法律界限，捍衛並提升歐盟監察使機構的地位³⁴。歐盟監察使至今尚未說服所有歐洲政府治理的行動都遵守他的良好行政哲學。但透過結合準司法行動以及議會調查和政治提案的說理，至少已經證明兩種典型的課責管道可以調和。由於歐洲政府治理更仰賴授權及獨立的管制，這一新穎及混合的審查形式，看來會變得更加重要。

第六章 歐盟監察使：保障人民權利和強化議會審查

註 釋

* 本文修改自 2003 年歐洲公共政策期刊 (Journal of European Public Policy) 的發表的文章。原文標題為「議會監督和法治之間：監察使在歐洲聯盟中的政治角色」(Between Parliamentary control and the Rule of Law: the Political Role of the Ombudsman in the European Union)。

註 1：彼得森 (J. Peterson) 和沙克爾頓 (M. Shackleton) 合編 (2002)，「歐盟機構」(The Institutions of the European Union)，Oxford: Oxford University Press，頁 366。

註 2：林賽思 (P. Lindseth) (2002)，「授權已死，授權萬歲：在歐洲市場政治中管理民主斷裂」(Delegation is dead, long live delegation: managing the democratic disconnect in the European market-polity)，收於喬爾格斯 (C. Joerges) 和狄荷西 (R. Dehousse) 合編 (2002)，「歐洲整合市場的良好治理」(Good Governance in Europe's Integrated Market)，Oxford: Oxford University Press，頁 139-63。

註 3：保羅·馬涅特 (P. Magnette) 編 (1997)，「外國公民：建立歐洲公民」(Del'étranger au citoyen: construire la citoyenneté européenne)，Paris/Bruxelles: DeBoeck-Universites，和保羅·馬涅特 (1999)，「歐洲公民：權利、政策、體制」(La citoyenneté européenne: Droits, politiques, institutions)，Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles。

註 4：維維安·雷丁 (Viviane Reding) (歐洲民主黨黨團，盧森堡籍)，其後來成為歐洲執委會的委員 (Agence Europe, 16 May 1991)。

註 5：歐盟監察使 1995 年度報告，頁 5。



- 註 6：歐盟監察使 1995 年度報告，頁 24。
- 註 7：歐洲法院也沒有太強的制裁權。其判決必須透過各國政府機構執行，其只能在執委會的要求下，經過冗長的程序，才能對未遵守相關規定的會員國罰款。
- 註 8：約瑟夫·韋勒 (Joseph Weiler) 認為，法官必須仰賴個人的起訴案件，是「司法積極主義」的阻礙。參見韋勒 (1999)，「歐洲憲法」(The Constitution of Europe)，Cambridge: Cambridge University Press。
- 註 9：歐盟監察使 1999 年度報告，頁 281。
- 註 10：每年受理的陳情案件持續增加，從 1995 年的 298 件，1999 年的 1557 件，到 2004 年的 3726 件。各會員國人民提出的陳情案，差不多等同於該國人口的比例。然而，歐盟機構所在位置的國家，居民比較常與歐盟行政機構交涉；而北歐國家則因為比較熟悉監察使的運作程序，故這兩類國家的陳情案與人口比率相較之下較高。參見馬涅特 (1999)，「歐洲公民：權利、政策、體制」，Bruxelles: Editions de l' Université de Bruxelles。
- 註 11：在這類案件中，基於輔助性原則，他會建議陳情人將案件轉提到各國或區域的監察使。歐盟監察使已經與這些機構發展出緊密的連結，創造一個「監察使網絡」，涵蓋各國與區域的行政層級。
- 註 12：統計顯示，這和向執委會與理事會要求資訊的人，是同樣的團體。
- 註 13：也有陳情案是職員對理事會、歐洲議會和其他共同體單位所提出。這些陳情案非常少，很明顯地是因為替這些機構工作的員工人數較少。
- 註 14：監察使發現，約有一半的案件沒有不當行政。10% 到 30% 的陳情案，該機構以友善、單方的行動解決；10% 的案件最後監察使會對相關機

第六章 歐盟監察使：保障人民權利和強化議會審查

構提出「批判性評論」(critical remark)。不超過 5% 的案件，不當行政會促使監察使提出「草擬建議」(draft recommendation)。

- 註 15：歐洲執委會第一個任期（1995-9）的成功，部分原因在於任命瑞典的執委會委員安妮塔·格拉丁(Anita Gradin)作為歐洲執委會中向監察使的「負責窗口」，他和索德曼先生有共同的語言及行政文化。這極為促進執委會對監察使要求的調適，而這通常需要在執委會官員這邊投入大量的時間與人力資源。
- 註 16：1997 年阿姆斯特丹條約新增的第 13 條，規定：「……不排除本條約的其他規定，以及在共同體被賦與權力的限制內，理事會一致地根據執委會的建議而行動，且在諮詢過歐洲議會後，可以採取適當的行動以對抗基於性別、族群、種族、宗教信仰、殘障、年齡或性取向等的歧視。」
- 註 17：西蒙(D. Simon)(1991)，「是否有共同體法的一般原則？」(Y-a-t-il des principes généraux du droit communautaire?)，Droits 14，頁 73-86。
- 註 18：阿德勒(L. Azoulay)(2002)，「法官和共同體型政治裡」(The judge and the Community's administrative governance)和卡德爾巴赫(S. Kadelbach)(2002)，「歐洲行政法和歐洲化行政部門的法」(European administrative law and the law of a Europeanised administration)，收於喬爾格斯和狄荷西合編(2002)，「歐洲整合市場的良好治理」(Good Governance in Europe's Integrated Market)，Oxford: Oxford University Press，頁 109-37 和 167-206。
- 註 19：歐洲執委會 1999 年度報告(European Ombudsman's Annual Report for 1999)，頁 222。



- 註 20：索德曼 (J. Söderman) (1998)，「公民、政府和共同體法律」(Le citoyen, l'administration et le droit communautaire)，Revue du Marché Unique Européen 2，頁 19-67。
- 註 21：布萊邦 (G. Braibant) (2001)，「歐洲聯盟基本權利憲章」(La charte des droits fondamentaux de l' Union européenne)，Paris, Le Seuil。
- 註 22：理事會 1985 年第 337 號指令 (85/337/EEC) 關於某些公共和私人計畫對環境影響評估指令；Official Journal 1985 L 175，頁 40。
- 註 23：理事會 1979 年第 409 號指令 (79/409/EEC) 關於保護野鳥指令，Official Journal 1979 L 103，頁 1。
- 註 24：參見歐盟監察使於陳情案 650/98(PD)GG 的決定，收於歐盟監察使 1999 年度報告，頁 194。這件陳情案是針對執委會決定結束一反傾銷程序。監察使認為執委會的態度有不當行政，其沒有充分考量相關證據與陳情人的論點。
- 註 25：參見歐盟監察使對針對理事會所提出陳情案 1057/25.11.96/STATEWATCH/UK/IJH 的決定，收於歐盟監察使 1998 年度報告，頁 178。值得注意的是，第一審法院在一個關於取得理事會文件的類似案件中，也採取相同的論理。參見布拉德利 (B. K. St C. Bradley) (1999)，「歐洲的透明度聯盟：是真實還是海市蜃樓？」(La transparence de l'Union européenne: une évidence ou un trompe l'oeil ?)，Cahiers de droit europeen 35(3-4)，頁 283-362。
- 註 26：歐盟監察使 1997 年度報告，頁 284。
- 註 27：歐盟監察使 1997 年度報告，頁 285。
- 註 28：格倫貝赫-延森 (C. Gronbech-Jensen) (1998)，「北歐的公開政

第六章 歐盟監察使：保障人民權利和強化議會審查

府傳統和歐盟：問題或相容？」(The Scandinavian tradition of open government and the European Union: problems of compatibility?)，*Journal of European Public Policy* 5(1)，頁 185-99。

註 29：這四個機構分別為共同體植物物品辦公室 (Community Plant Variety Office)、歐洲工作安全與健康署 (European Agency for Safety and Health at Work)、歐洲警察組織 (Europol) 與歐洲中央銀行 (European Central Bank)。

註 30：歐盟監察使 1999 年度報告 (European Ombudsman's Annual Report for 1999)，頁 13。

註 31：他對「行政」概念的解釋非常廣。在檢查關於 (a) 執委會控制適用法律的方式，(b) 理事會在治安方面合作的執行，或 (c) 歐洲議會黨團的內部工作等三方面的陳情案，監察使都模糊傳統政治和行政間的分野。

註 32：夏皮羅 (M. Shapiro) 和斯通·斯威特 (A. Stone Sweet) 合編，「法律、政治和司法化」(On Law, Politics and Judicialisation)，Oxford: Oxford University Press，頁 228-57。

註 33：監察使在 2001 年展開主動調查，符合他一貫的策略。

註 34：首任歐盟監察使曾經對有些國家沒有監察使表示遺憾，他建議每一會員國都應「有義務確保其法律結構包含一個有效及適當的非司法機構，讓人民可以為其權利予以善用。」(歐洲監察使 1998 年度報告，頁 11) 不過這是很明顯的介入「各國憲政傳統」。



參考文獻：

阿德勒 (Azoulay, L.) (2002), 「法官和共同體行政治理」 (The judge and the Community's administrative governance), 收於喬爾格斯 (C. Joerges) 和狄荷西 (R. Dehousse) 合編(2002), 「歐洲整合市場的良好治理」 (Good Governance in Europe's Integrated Market), Oxford: Oxford University Press。

布拉德利 (B.K. St C. Bradley) (1999), 「歐洲的透明度聯盟：是真實的還是海市蜃樓？」 (La transparence de l'Union européenne: une évidence ou un trompe l'oeil ?), Cahiers de droit européen 35(3-4), 頁283-362。

布莱邦 (G. Braibant) (2001), 「歐洲聯盟基本權利憲章」 (La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), Paris, Le Seuil。

歐盟監察使, 1995年至2001年年度報告。

歐洲議會 (1995), 「歐盟監察使/國家監察使」 (European Ombudsman/National Ombudsmen), Luxembourg: Citizens' Europe Series。

格倫貝赫-延森 (C. Gronbech-Jensen) (1998), 「北歐的公開政府傳統和歐盟：問題或相容？」 (The Scandinavian tradition of open government and the European Union: problems of compatibility?), Journal of European Public Policy 5(1), 頁185-99。

哈洛 (Harlow, C.) (1992), 「尋找使用歐洲法院的理論」 (Towards a theory of access for the European Court of Justice), Yearbook of European Law, 頁213-48。

哈洛 (Harlow, C.) (2002), 「歐盟中的政治課責」 (Accountability

第六章 歐盟監察使：保障人民權利和強化議會審查

in the European Union) , Oxford: Oxford University Press 。

希德 (Heede, K.) (2000) , 「歐盟監察使：在歐盟層級的救濟和監督」 (European Ombudsman: Redress and Control at Union Level) , The Hague/London/Boston: Kluwer 。

喬爾格斯 (C. Joerges) 和狄荷西 (R. Dehousse) 合編(2002) , 「歐洲整合市場的良好治理」 (Good Governance in Europe's Integrated Market) , Oxford: Oxford University Press 。

卡德爾巴赫 (S. Kadelbach) (2002) , 「歐洲行政法和歐洲化行政部門之法」 (European administrative law and the law of a Europeanised administration) , 收於喬爾格斯和狄荷西合編(2002) , 「歐洲整合市場的良好治理」 , Oxford: Oxford University Press 。

雷瓦斯卡 (Letwoska, E) (1992) , 「波蘭監察使和公民權利」 (L'ombudsman polonais et la défense des droits civiques) , *Revue française d'administration publique* 64 , 頁667-73 。

林賽思 (P. Lindseth) (2002) , 「授權已死，授權萬歲：在歐洲市場政治中管理民主斷裂」 (Delegation is dead, long live delegation: managing the democratic disconnect in the European market-polity) , 收於喬爾格斯和狄荷西合編(2002) , 「歐洲整合市場的良好治理」 , Oxford: Oxford University Press 。

洛德 (Lord, C.) (1998) , 「歐洲聯盟的民主」 (Democracy in the European Union) , Sheffield: Sheffield Academic Press 。

保羅·馬涅特 (P. Magnette) 編(1997) , 「外國公民：建立歐洲公民」 (De l'étranger au citoyen: construire la citoyenneté européenne) , Paris/Bruxelles: De Boeck-Universites 。

保羅·馬涅特(1999) , 「歐洲公民：權利、政策、體制」 (La



citoyenneté européenne: Droits, politiques, institutions) , Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles 。

馬瓊 (Majone, G) (2001), 「非多數決機構和民主的限制: 政治交易成本途徑」 (Non-majoritarian institutions and the limits of democratic governance: a political transaction-cost approach) , Journal of Institutional and Theoretical Economics 157(1), 頁57-78 。

馬里亞斯 (Marias, E.A.) 編(1994), 「歐盟監察使」 (The European Ombudsman) Maastricht: European Institute of Public Administration 。

彼得森 (J. Peterson) 和沙克爾頓 (M. Shackleton) 合編(2002), 「歐盟機構」 (The Institutions of the European Union) , Oxford: Oxford University Press 。

普雷茲沃斯基 (Przeworski, A.)、斯托克斯 (Stokes, S.C.) 和馬寧 (Manin, B.) 合編(1999), 「民主、課責和代表」 (Democracy, Accountability and Representation) , Cambridge/New York: Cambridge University Press 。

拉斯穆森 (Rasmussen, H.) (1980), 「爲何第173條之解釋不利私人原告?」 (Why is Article 173 interpreted against private plaintiffs?) , European Law Review 5(2), 頁112-26 。

「法國公共行政評論」 (Revue française d'administration publique) (1992). No. 64, Numero special sur les Mediateurs 。

夏皮羅 (Shapiro, M.) (2002), 「說明理由之要求」 (The giving reasons requirement) , 收於夏皮羅和斯通·斯威特 (A. Stone Sweet) 合編, 「法律、政治和司法化」 (On Law, Politics and Judicialisation) , Oxford: Oxford University Press 。

第六章 歐盟監察使：保障人民權利和強化議會審查

西蒙 (D. Simon) (1991), 「是否有共同體法的一般原則？」 (Y a-t-il des principes généraux du droit communautaire ?), *Droits* 14, 頁 73-86。

索德曼 (J. Söderman) (1998), 「公民、政府和共同體法律」 (Le citoyen, l'administration et le droit communautaire), *Revue du Marché Unique Européen* 2, 頁 19-67。

韋勒 (Weiler, J.) (1999), 「歐洲憲法」 (The Constitution of Europe), Cambridge: Cambridge University Press。



第七章 平行功能與合作：歐洲 議會請願委員會與歐盟監察使

薩弗里奧·巴維耶拉 (Saverio Baviera)



第一節 司法和非司法的救濟管道



歐洲聯盟的立法行動，在相當程度上，影響到日常生活的所有面向，為我們所有人創造權利及義務。這就是為何要制訂條文讓個人可以挑戰歐洲機構的決策。在歐盟的司法救濟體系中，歐洲法院和第一審法院不只是負責處理各機構和會員國所提出的訴訟；在某些情況下也受理個人的案件。此外，歐洲法院也處理個人在會員國法院內提出涉及共同體法，而由該法院移送而來的案件。

在這個司法救濟體系外，還可能有另一種類型的救濟管道，讓人民可與歐洲機構進行對話。根據歐洲共同體條約的第 21 條：「……每一聯盟人民，都有權向歐洲議會請願……」且「……每一聯盟人民都可向監察使陳情」。這兩種工具（向歐洲議會請願和向歐盟監察使陳情），有不同的歷史，以及不同的本質。



第二節 向議會請願權及向監察使陳情權



向歐洲議會請願的權利，在 1981 年被納入歐洲議會的議事規則 (Rules of Procedure) 內。然而，受理請願和處理請願的運作，就和歐洲議會本身一樣歷史悠久。歐洲議會希望盡量讓請願有正式的地位，促成 1989 年簽署機構間關於請願的宣言，以及後來把

向歐洲議會請願的權利放入馬斯垂克條約中。相關內容也列入歐洲共同體條約的第 21 條和第 194 條所規定。這些努力的原因在於，想要有效的處理請願所提出的議題，強化歐洲議會與人民的自然連結，並同時強化歐洲議會於歐洲機構架構內的地位。因為歐洲議會透過可直接代表人民的方式，自然地，使其地位變得更重要。

在 1987 年正式設立專屬負責請願的委員會後，整個制度被認為已充足。這即為剛開始設立歐盟監察使的概念在歐洲議會內並不受歡迎之因。歐盟監察使被認為是取代請願的另一條管道。但是，歐盟監察使這個概念卻來自議會內部，在 1979 年舉行第一次直接選舉前，德里克·沃克史密斯（Derek Walker-Smith）先生代表法律事務委員會，在一份報告（doc.29/79）中，提出「由歐洲議會任命一共同體監察使」的概念。直到馬斯垂克條約前的準備工作，提到可以有一制度，讓向歐洲議會請願與向歐盟監察使陳情兩者可以並存且相互合作，才克服原本歐洲議會的反對，為創設歐盟監察使打開大門。

因此，歐洲共同體條約（第 195 條）規定，歐洲議會可任命一監察使，並有權受理關於共同體機構和單位不當行政活動的陳情案。監察使為了調查這些陳情案，或自己主動發起，可以展開調查，而其結果必須向歐洲議會報告。在歐洲議會內部，有權與監察使保持接觸與合作關係的組織，就是請願委員會。



第三節 程序和權力



向歐洲議會提出請願，以及向歐盟監察使提出陳情的程序，都是由相關的單位自己處理，兩者有些共同的特徵，也有重要的



差異。

與向第一審法院或歐洲法院提出訴訟不同，提出請願或陳情並不需要費用。歐洲議會和歐盟監察使都努力開放管道，例如可用任何方式（包括網路）受理請願與陳情案，且對正式程序要求採取較彈性的態度。關於如何提出請願和陳情的方法，也都放在他們的網頁上。

由於向監察使陳情的行政本質，所有救濟管道都有兩個內在要求¹：陳情必須在一定時限內提出（「……在引起陳情人注意到能夠據以提出陳情事實之日起兩年內……」）且「……必須先向相關機構或單位以適當的行政管道提出……」。而基於請願制度的政治本質，且未必是針對歐洲機構的行動所提出，所以這兩項條件都不適用於請願程序。

對請願和陳情案而言，秘密審理是例外。根據歐盟監察使執行職務規定（European Ombudsman's Implementing Provisions）²第10條規定，在陳情人要求下，或監察使認為有必要保護陳情人或第三者之利益，可將陳情案歸類為密件，至於請願案，「……除非請願人要求保密，則應該被公開登記……」³並根據一般委員會的規則公開處理。值得指出的是，在歐洲議會直接選舉以前，《議事規則》曾作相反的規定，亦即歐洲議會委員會的會議（其任務在於準備大會的公開討論）應祕密進行，除非委員會作相反決定。當時認為，公開會議在一些情況下，會構成誠實辯論的阻礙，並危及委員會議案的解決方案。但自那以後，歐盟決策程序公開的精神已更為普及，這要歸功於歐盟監察使的重要貢獻。

關於委員會的請願文件，歐洲議會適用1049/2001號⁴資訊公開規章的一般性原則，而這規定本身即是歐盟監察使活動的另一

項成果。因此，請願委員會的草擬報告與意見，可提供公眾表示意見，其他如會議紀錄、請願摘要、對議員的通知等，都一樣可以公開⁵。

歐盟監察使的各類文件，原則上也是公開的：歐盟監察使執行職務規定第 14 條⁶也採用 1049/2001 號規章 ((EC) 10 49/2001) 作為資訊公開的基礎，雖然第 2 項因為條約賦予監察使擴張調查權而規定某些例外：「……當監察使可調查有關機構的檔案，或是向證人採證……，公眾卻不能取得使用任何保密文件資料，或者因查核或聽證而取得的保密資訊……」。陳情人想查看相關文件時，也受限於同樣的條件⁷。

由於監察使和請願委員會是提供人民服務，所以程序的開始，一般情況都是由外部提起，亦即受理請願案或陳情案。然而，由於兩機構都有促進共同體機構運作和效率的任務，它們也可以主動爲了達此目的而採取一般性範圍的行動。

歐洲議會議事規則的第 192 條第 1 項規定：「……負責的委員會對合法受理的請願案，應撰寫報告或表達意見……」。當然，由於歐洲議會內有許多委員會，理論上，請願委員會向大會提出報告的議題，可能會涉及其他委員會的職權，而產生緊張關係。值得注意的是，每一個議會委員會都負責特定領域，諸如環境、農業或交通等，並負責提供全院大會討論的相關問題，而請願委員會負責的領域，則是由請願案涉及問題的形式所決定，而非由其實質內容所決定（例如反對執委會提案的請願）。然而，實際上，職權的衝突非常少見，且通常可以達成協議，故報告傾向由請願委員會準備。

此外，根據規範各議會委員會間關係的一般性規則，請願委



員會可以向其他委員會徵求意見；有時候其他委員會準備報告的主題與某一請願案或多件請願案內容有關時，也可能會使用此機制。

下述的報告和意見，就是在這種主動行動下產生：

- 對請願案 461/2000 的報告 (doc. A5-0355/2003)，該案係關於由非法叢林交易而危害類人猿和其他物種的保護與保存，報告人：普羅因西亞斯·代羅薩 (Proinsias De Rossa)；
- 對請願案 842/2001 的報告 (doc. A5-0451/2003)，該案係關於對歐盟內多發性硬化症者差別待遇的影響，報告者：烏瑪·阿爾托寧 (Uma Aaltonen)；
- 對指令 (COM (01) 0257) 提案的意見 2001/0111 (COD)，該指令係關於聯盟人民與其家屬在會員國領域內自由居住遷徙的權利，草擬者：帕拉西奧·列萊爾松迪 (Ana Palacio Vallelersundi)；
- 對請願案 470/1998 和請願案 771/1998 的報告 (Doc. A5-0186 /2001)，該案係是關於矽膠移植，報告人：珍妮利·富爾圖 (Janelly Fourtou)，和
- 對政治庇護的兩份意見：第一個意見 (PE 302.934) 係關於共同的庇護程序，以及賦與庇護者的統一地位，另一個意見 (PE 311.464/fin.) 乃關於第三國民在會員國提出的庇護申請，應由哪個會員國負責審查該申請案之準則和機制的規則提案，草擬者：盧西亞娜·斯巴爾巴蒂 (Luciana Sbarbati)。

歐盟監察使主動提出權規定於歐洲共同體條約第 195 條，後來也規定於監察使法第 3 條：「不論是主動提出或接受人民陳情，監察使應對有關之共同體機構或單位的行為，進行所有他認為足以澄清有不當行政之嫌的調查。」執行職務規定⁸也明定，進行

調查的權力和程序，不因主動提出或陳情案而不同。我們可以在監察使的年度報告中找到主動提出調查的一些例子，包括下面幾項：

- 有時候國內專家在歐洲機構中會受到差別待遇。但內部程序不能解決這項爭議。歐洲執委會採納監察使所提出的草擬建議，通過一特別程序，以處理國內專家所提出的陳情案（調查案 OI/1/2003/ELB⁹）；
- 在2003年12月，監察使注意到執委會出現在歐洲學校的董事會中，並提供大額補助，主動對執委會在該校中提升良好行政的計畫展開調查。該調查強調，需要協助歐洲學校，提升並確保父母的信任程度，並同時增加效率。於2004年9月，執委會正面的回應，並在最後附上最近對該議題（調查案 OI/5/2003/IJH¹⁰）的函示（COM（2004）519 final）的影本；以及
- 針對執委會組織的投標程序，有一未得標的投標者提出陳情，監察使因而檢查此種情況的救濟管道。他發現執委會並沒有提供未得標投標者的救濟程序，而此可能構成不當行政。監察使因而展開主動調查，最後歐洲執委會決定對此狀況採取救濟措施，並在2003年7月通過一函示（COM（2003）395 final），作為結案（調查案 OI/2/2002/IJH¹¹）。

最後一點，這兩個單位的調查權極為不同。根據歐洲共同體條約第 195 條，歐盟監察使有「採取調查」的職權。因此，「……共同體機構或單位有義務提供監察使任何其所取得資訊，並讓其取得相關的檔案……」，除非因基於實質根據的機密理由而拒絕提供。這項義務在一定條件下，已適用於各會員國內的文件¹²。同一條也規定：「……共同體機構的官員和其他職員應在監察使



的要求下作證……」，雖然他們說話時必須遵守上級長官的指示，並受到專業保密義務的限制。

至於歐洲議會請願委員會的部分，歐洲議會議事規則第 192 條規定，當處理請願案或者調查事實時，委員會可以召開聽證，或授權當地的議員，且在委員會要求下，執委會會提交文件、提供資訊或讓其進入設施。此條規定比歐盟監察使法第 3 條模糊。其只對執委會施加需提供文件或其他資訊的較輕法律義務，但沒有提到與其他機構或單位的直接接觸。然而，我們可以說這中間有所平衡，因為歐盟監察使的調查權雖然較強，但比起歐洲議會可受理請願案的範圍則較小。



第四節 請願案和陳情案的不同內容



歐洲共同體條約規定，如果相關問題屬共同體活動範圍，且與請願人直接相關，則可行使請願權。這一個條件非常寬鬆，因為「共同體活動範圍」不只包含條約與相關法律所界定的共同體機構的職權範圍，還包括實際上該活動所及的所有範圍，包括歐洲議會進行討論和檢查報告的所有領域。甚至，歐洲議會議事規則第 191 條還規定，其提及請願的範圍包括「……歐洲聯盟活動領域引發的議題……」，因此從共同體擴張到歐盟的活動，因而也包含第二和第三支柱的所有議題。

歐洲議會對第二個條件（「……與請願人直接相關……」），在適用上採取非常寬鬆的解釋。因此，不需要請願人真的受到該請願議題個人性的、實質性的影響。只要涉及一般性的議題，就已足夠。例如，一個德國住民對南美洲砍伐森林的議題提出請願，

也會被受理。

歐洲議會有權決定是否受理請願，而迄今為止其採取的準則，就是希望在文字允許範圍內盡量擴張受理範圍。請願委員會曾受理過各種議題的請願案，包括關於保護環境、公共健康和消費者保護、營業權設立及證書承認、不論其工作所在而遷徙到其他會員國的權利、歐盟內農業政策的各個面向及對第三世界國家的影響、財政政策、關稅同盟和商品自由流動等其他許多議題。之所以受理的標準如此寬鬆，是有政治上的理由：歐洲議會認為請願是一個有用的管道，能與人民持續接觸，以消除一般聯盟人民對政治機構，尤其是歐洲機構的憂慮與不滿。請願對歐盟的民主運作有所貢獻，因此是讓民主赤字問題（一般認為是重要的問題）轉好的有價值工具。就此而言，歐洲議會將請願視為基本的工具，因此樂於並儘可能地受理各種請願。此外，根據請願委員會遞交歐洲議會的最新年度報告¹³指出，「……個人提出的請願案……讓歐洲聯盟可以評估共同體法在各國與歐洲執行的方式」。

如果我們將請願案的範圍，與歐盟監察使受理陳情案的準則比較，立刻可看出兩者在內容上的差異。歐盟監察使只會受到與共同體機構活動的「不當行政」有關的陳情案。這聚焦及鎖定的準則，與請願案受理範圍相比（其只要是「歐洲聯盟的活動領域內」），則相差很大。雖然監察使受理範圍雖窄，但再次強調，這是其調查權較大的關係。

歐盟監察使在歐洲議會的要求下，以及在年度報告的架構中，如此定義關於「不當行政」的概念，「……當一公部門未能遵守約束之的規則或原則時……」，就發生不當行政¹⁴。



在此定義下，請願案和陳情案的實質差異，就體現於哪種案件可向歐洲議會請願，以及哪種案件適合向歐盟監察使陳情。如我們所知，後者的調查權較大，前者的受理範圍較廣。一方面，請願案不一定要與不當行政有關（請願案通常是針對不當政策的正確執行產生的負面影響有關）。另一方面，請願案不像陳情案，不必限縮於共同體機構和單位的行動，且可以祈求歐洲議會支持以對抗各國行政部門的活動，當其適用共同體法時。

然而，雖然監察使和請願委員會都很清楚知道這範圍上的差異，卻認為不適宜公開強調這點，所以他們不想嚴格地遵守受理條件的限制，因為這可能會被人民視為是官僚式吹毛求疵的表現。相對地，他們選擇務實的取向，從一開始監察使和請願委員會就決定只要發現兩者的受理的陳情案和請願案不適合由自己處理時，就主動移轉給對方處理。這種合作方式，已經存在並運行多年，可滿足各方考量¹⁵。

請願委員會和監察使間的合作方式很多，例如監察使與請願委員會主席、報告人和議員間的頻繁會議，監察使參與幾次委員會的活動，以及彼此的秘書處互相聯繫等。這些不同方式的接觸，通常是為了解決特定的請願案或陳情案，不過有時是為了解決行政事項，或「策略」的一般議題，例如如何讓兩單位能有效地為人民利益而彼此合作。我們可以說，他們不僅將對方看作夥伴，且認為彼此是聯盟關係。

就此面向，我們可以從請願委員會的年度報告的內容，看出有趣的部分。在報告中常表達其想要「……強化請願委員會和監察使在相關職權作必要的合作……」¹⁶。第一任歐盟監察使曾經一度提出想要排除涉及政治問題請願案的提案，故建議其辦公室「

……當涉及違反共同體法的請願案時，可以對程序要件進行初步檢查，並協助向人民草擬適當、迅速的回應，並且與各國或區域監察使或請願委員會作網絡性的合作……」¹⁷。然而，常常出現客觀上的困難。因此，在歐盟監察使 2003 年度報告中，不得不提及「……一個阻礙合作的因素，無疑是不同的工作方式」¹⁸。

在這兩個單位共同作戰的過程中，一定要提到監察使進行違反歐體法之程序而調查文件時，請願委員會提供的協助。請願委員會認為，把持這些文件，對共同體法的有效性來說造成很大的傷害¹⁹。



第五節 請願人和陳情人



請願案與陳情案的本質雖不同，但根據條約，能夠向監察使提出陳情者，以及向歐洲議會撰寫請願書者，卻是實質近似。歐洲共同體條約第 21 條提到「任何人民」，而第 194 條（請願權）和第 195 條，指出有權向歐盟監察使陳情者，是「任何聯盟人民」及「任何居住於一會員國內或有辦公室之自然人或法人」。因此，任何不住在歐洲的聯盟人民，或者住在歐洲的非聯盟人民，都涵蓋在內。

此外，歐洲議會議事規則第 191 條第 10 項，允許其受理「……任何自然人或法人，其非歐洲聯盟人民，不居住於會員國，在會員國內無辦公處所，向歐洲議會所提的請願案」。在此規定被正式納為議事規則的修正案前，實際上的運作早就承認這些請願案。這樣的取向，以及援引的規則，來自於請願案是歐洲議會資產的信念，而處理請願案讓歐洲議會能更有效地在日常工作中與



其他機構接觸（請見本章第 4 節）。

然而，爲了確保請願權是人民和住民所有的權利的本質，規則第 191 條第 10 項繼續規定，由非聯盟人民、或不住在歐盟的人所提出的請願案，「……應該分開登記與歸檔。主席可以將前一個月收到的這類請願案的紀錄，依其涉及議題，交給負責思考請願案的委員會，而委員會可以索取其希望思考的案件。」



第六節 請願案和陳情案後續遵守的程序



這兩個單位在處理請願案和陳情案後，確保後續行動的工具，被定義在相關的法律文件中，並經由日常的實務運作中做些微調整。

根據歐洲議會的議事規則（第 192 條）以及既有的運作，一旦受理一件請願案，其可以：

- 由委員會（這是大多數請願案的情況）與歐洲執委會合作，要求其提供書面資訊。關於請願案的爭議，於請願委員會公開辯論，且執委會代表需出席，可要求該代表提供文件，並答覆委員所提出的問題；
- 某些請願案會送給其他負責該議題的歐洲議會委員會，要求其提供意見，尤其當請願案是要求「修改既有法律」時。其他的歐洲議會委員會也可以提供資訊，或主動處理該請願案所提出的問題；
- 某些請願案被移送給有權的各國政府部門，或各國國會委員會，或各國、區域或地方監察使，因爲相信他們才是最能處理該問題的機構。

委員會除了可徵求其他機構對請願案提供報告外，根據議事規則同條第 2 項規定，「……委員會在必要時，應向歐洲議會就該請願案提出其認為適當的解決方案提議」。從該議事規則的觀點來看，這一個選項與前述第 1 項所要求的相當不同，因為報告的本質與解決方案提議的本質差別很大。不過就我所知，此選擇從未被使用過。

陳情案的後續處理，則規定於歐洲共同體條約、歐盟監察使法和其執行職務規定。原則上，當進行調查時，歐盟監察使會與相關機構和單位持續進行對話，提出草擬建議（draft recommendations），要求於截止日前收到詳細的意見，並與該機構或單位合作以滿足陳情人。如果調查顯示存在不當行政，有可能採取友善的解決方案，或者提出批判性評論（critical remark）（當無法消除不當行政的情況，且沒有一般性意涵時）；不當行政當可以消除時，或該問題具有一般性意涵時，則提出草擬建議。無論如何，歐盟監察使的整體任務就是揪出制度的不當運作，並有權力及義務向歐洲議會報告，這被特別規範在執行職務規定的第 11 條中。更精確地說：

- 當他認為一機構對某不當行政的回應不適當，監察使會向歐洲議會提出特別報告，尋求議會支持，以符合其在條約與監察使法下的責任；
- 此外，監察使對其整體活動，包含其調查的結果，向歐洲議會提出非常詳細及全面的年度報告，且由歐洲議會在請願委員會準備文件的基礎上進行辯論。



第七節 不同的可能結果



有一個常被問的問題，就是提出請願和向監察使提出陳情的結果是否有不同。實務上並不容易評估其結果。首先回到受理要件的問題上，雖然請願委員會和監察使都希望盡可能地受理請願案和陳情案，但實際上不受理的比率卻相當高。根據歐盟監察使年度報告所顯示的數據，約 3/4 的陳情案不被受理，大部分是因為他們的陳情案並非針對共同體機構或單位的行為。至於請願案的部分，受理的比率約為 35-40%，主要是因為共同體立法的複雜性，以及適當通知人民關於其向歐洲機關主張權利的困難所致。但即便只考慮被受理的請願案和陳情案，也不要被統計數字所騙，而認定其成功率之高低。請願案和陳情案通常都是最後的手段，必須已經用盡其他的救濟管道。此外，許多請願案和陳情案都被移送給各國、區域和地方的監察使或請願委員會，因為初步審查該問題時，就發現問題應由各國、區域或地方層級負責處理最為恰當。請願案與陳情案的重要性，代表著歐洲確實對人民開放，若用統計數字來看，似乎無法顯示這點，但這種角度並不適當。

說明重要的前提後，我們可以從最新的年度報告中，引用一些請願和陳情的案件：

- 許多請願案質疑德國立法，其限制德國當地的清掃煙囪工作必須由當地有經驗的煙囪清掃工人負責。由於請願委員會的警告，執委會做出結論，認為該立法違反設立營業權，以及提供服務的自由。經過執委會與德國政府間多次的官方接觸，在2003年12月德國政府已經告知請願委員會決定修改該法（請願案853/2000及

其他案件)。

- 兩件關於西班牙飲水品質的請願案，一件是關於阿利坎特的水，另一件是關於巴塞隆納區域的水。兩件都移送給執委會，而執委會也啟動對西班牙違反歐體法的正式處理程序，認為其違反了778/1980號指令（80/778/EEC）關於民生用水的品質規定。這兩個案件經歷長期聯繫後，西班牙政府決定採取行動解決此問題（請願案699/2000和586/1996）。

- 一位具比利時兒童教育學位文憑的請願人，因為法國不承認其文憑，無法在法國工作。在處理這類請願案的架構內，執委會認為法國沒有遵守相關指令（指令89/48/EEC和92/51/EEC）的規定，並展開對法國違反歐體法的處理程序（請願案418/01）。

- 一個義大利籍的請願人，從瑞士搬到葡萄牙居住。他被要求支付汽車登記的稅金，而葡萄牙人卻不用繳交這筆稅。這件請願案因被認為屬國籍的差別待遇，而移送給執委會。執委會與葡萄牙政府聯繫後，葡萄牙政府也同意執委會的看法。因此，從2001年1月1日起，該稅之免除，擴大適用於到所有從第三國家移民至葡萄牙的歐盟人民（請願案269/98）。

- 一個自1939年被迫逃離德國的請願人，1947年取得英國國籍。他在1992年申請德國的退休金，卻被要求他必須先申請取得德國公民身分，但他拒絕這麼做。他在德國法院敗訴後，向德國聯邦議會請願，但也失敗。最後他向歐洲議會請願委員會提出請願。請願委員會與德國政府接洽後，德國政府改變決定，決定溯及1995年1月1日，給予請願人退休福利（請願案353/2002）。

以下陳情案是監察使在最新年度報告中所提出：

- 一個最近的陳情案是關於歐洲機構適當及迅速答覆其資訊申請



的義務。一德國國民得知柏林某殘障者和社會貧困兒童騎馬中心面臨財政困難，寫信給歐洲執委會，要求歐盟提供補助。他寫三封信，數月都沒有接到任何回應，憤而向歐盟監察使陳情，強調他是從歐洲議會的德國籍議員處得知可以申請補助，但是現在期限已經到期。在程序最後，執委會答覆，並說明為何回信拖延的正當理由。監察使決定作出一批判性評論，不接受執委會的說明，認為提供陳情人一長串的補助計畫清單是不適當的。甚至，他指出在執委會第一次寫信給陳情人的同一天，相關補助計畫的公告補助提案已經公佈在官方公報。因此他認為執委會未能及時通知該陳情人。（陳情案753/2003/GG²⁰）。

- 一個英國的小公司，與執委會簽署一份關於準備研究提案的初步契約。執委會於2002年2月4日簽署該契約，要求該公司必須於2002年2月12日提交該提案。但後來提出的提案被認為不合格。該公司向監察使陳情，提案出現錯誤，是因為執委會給的期限太短。在審查執委會的說法後，歐盟監察使提出一草擬建議，要求執委會考慮補償該公司，因為執委會的不當行政而使該公司受損害。執委會考慮後，雖不贊同監察使結論，但該案件的特殊本質，讓其同意基於特殊情況而給予補償（陳情案1878/2002/GG²¹）。

- 欲報導歐盟統計局總署財政不法行為的德國雜誌布魯塞爾特派員提出陳情，認為執委會一再拒絕提供他2002年3月到8月間索取的資訊，理由是這些問題與歐盟反貪污署正進行的調查有關。在冗長的程序後，執委會提出兩份書面意見，而監察使提出一友善解決方案，建議執委會考慮提供其索取的資訊，除非有合法理由可拒絕提供。最後執委會提供資訊，案件終結（陳情案1402

/2002/GG²²)。



第八節 結論



在歐盟中，請願委員會和歐盟監察使兩者被賦與權力，以不同的方法，去受理和處理人民對機構的要求和陳情。兩機構的同時存在並非罕見，許多會員國都有類似規定。

兩單位的平順合作，是該體系的重要基石，其目的是提供人民及住民有效、免費的非司法的救濟管道，引起歐洲機構對其需求和關心的注意。

人民積極地參與，可以提升共同體機構的運作，而歐洲議會請願委員會和歐盟監察使透過日常工作，協助提升歐盟的形象，增加民主本質，填補廣泛認為但未必正確的民主赤字。



註 釋

註 1：參見歐盟監察使法第 2 條第 4 項，於 1994 年 3 月 8 日歐洲議會制訂通過(Official Journal 1994 L 113 頁 15)，後來於 2002 年 3 月 14 日決定刪除第 12 條和第 16 條(Official Journal 2002 L 92 頁 13)。

註 2：參見歐盟監察使網站：<http://www.euro-ombudsman.eu.int/lbasis/en/provis.htm>

註 3：歐洲議會議事規則 (Rules of Procedure) 第 191 條第 8 項。

註 3：2001 年 5 月 30 日歐洲議會和理事會關於公開取得歐洲議會、理事會和執委會文件的規章 1049/2001 (Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 egarding public access to European Parliament, Council and Commission documents)，Official Journal 2001 L 145，頁 43。

註 5：歐洲議會議事規則第 97 條。

註 6：見前註 2。

註 7：歐盟監察使執行職務規定第 13 條。

註 8：歐盟監察使執行職務規定第 9 條。

註 9：歐盟監察使 2004 年度報告第 3.8 節。

註 10：歐盟監察使 2004 年度報告第 3.8 節。

註 11：歐盟監察使 2003 年度報告，頁 201。

註 12：歐盟監察使法第 3 條第 2 項。

註 13：請願委員會在議會年度 2001-2002 審議內容之報告 (A5-0271/2002) (Report (A5-0271/2002) on the deliberations of the Committee on Petitions during the parliamentary year 2001-2002)；報告人：Ioannis Koukiadis；提案決議，第 1 段。

第七章 平行功能與合作：歐洲議會請願委員會與歐盟監察使

註 14：參見歐盟監察使 1997 年度報告，頁 23，以及 2004 年度報告，第 2.2.3 小節。

註 15：參見 2005 年 2 月 11 日請願委員會在議會年度 2003-2004 之審議內容之年度報告 doc. A6-0040/2005 的說明備忘錄 (Explanatory Memorandum to the Annual Report - doc. A6-0040/2005 -of 11 February 2005 on the deliberations of the Committee on Petitions during the parliamentary year 2003-2004); 報告人：賴維·蘭德 (Rainer Wieland)。

註 16：參見對歐盟監察使 2001 年活動之年度報告的審查報告 (Doc. A5-0267/2002 - 報告人: Eurig Wyn - 提案決議，第 21 段) 以及 2002 年活動之年度報告的審查報告 (Doc. A5-229/2003 - 報告人: Earl of Stockton - 提案決議，第 17 段)。

註 17：引用歐盟監察使 2001 年度報告的審查報告 Doc. A5-0267/2002 中的說明備忘錄 (Explanatory Memorandum)，頁 16。

註 18：Doc. A6-0030/2004- 報告人: Proinsias De Rossa - 說明備忘錄，頁 14。

註 19：引用歐盟監察使 2001 年度報告的審查報告 Doc. A5-0267/2002 中的說明備忘錄，頁 15。

註 20：歐盟監察使 2004 年度報告第 3.4.3 小節。

註 21：歐盟監察使 2004 年度報告第 3.5.1. 小節。

註 22：歐盟監察使 2003 年度報告，頁 123。



第八章

歐盟監察使和歐洲議會 請願委員會的政策關係

艾迪·紐曼 (Eddy Newman)



第一節 作者介紹



從 1987 年 1 月將歐洲議會請願委員會設為個別的委員會起，至 1999 年 7 月離開歐洲議會止，作者艾迪·紐曼一直是請願委員會的領導成員。因此，本文研究請願委員會和歐盟監察使間發展出的政策關係，乃是來自作者本身至 1999 年 7 月止的經驗。1994 年時，作者也是歐洲議會對歐盟監察使角色的報告人，並從 1994 年 7 月到 1997 年 1 月擔任請願委員會的主席。期間，歷經選任第一任監察使、監察使設立辦公室及監察使第一年開始工作等。

之後兩年，由亞歷山德羅·馮塔納 (Alessandro Fontana) 擔任請願委員會主席，而作者仍然擔任資深副主席，並在委員會與監察使間扮演重要角色，其中包括擔任歐洲議會對監察使 1997 年報告之審查報告的報告人。從他對歐洲議會與歐盟監察使自 1999 年 7 月以來的觀察，作者相信，請願委員會與歐盟監察使在 1999 年以前發展出來的政策關係，到 2003 年第一任監察使賈可伯·索德曼任職期間都維持不變，這也提供給請願委員會和第二任監察使尼奇傅樂斯·戴蒙杜若斯間政策合作的發展基礎。



第二節 競爭的可能性



在 1992 年歐洲聯盟馬斯垂克條約達成協議前，歐洲議會和

請願委員會對於不時有人提出任命歐盟監察使的建議，都興趣缺缺。直到 1991 年 5 月，歐洲議會才通過請願委員會 1990-91 的年度報告（報告人：薇薇安·雷丁（Viviane Reding））中關於此議題的決議。歐洲議會反對設立歐盟監察使，因為將減弱歐洲議會及請願委員會的職權，並與其競爭。

歐洲議會對要放棄監督歐洲共同體機構，尤其是歐洲執委會的角色，非常謹慎處理。雖然多數歐洲議會議員並不參與請願委員會的工作，但他們都知道，可以告訴對歐洲共同體議題有所不滿的選民請願權的存在。歐洲議會議員也知道，他們可以與請願委員會的同事討論諮詢，瞭解對他們有益的請願案。請願委員會的委員在必要時，也可調查議題，並要求歐洲執委會或各國政府對其議題提供救濟，或採取特定的行動。

自從會員國同意簽署歐盟條約，大部分的歐洲議會議員都務實地接納應該有一位監察使的想法。由於監察使明確地設定為歐洲議會監察使，且職權僅限於調查歐洲共同體機構和單位的不當行政，因此加速歐洲議會接受此設計。

可以理解請願委員會中的議員憂慮歐盟監察使可能成為他們的競爭者。歐洲議會瞭解請願委員會的想法，故賦予其思考歐盟監察使角色的重要任務，並在歐盟監察使被任命後，負責歐洲議會與歐盟監察使的聯繫；而且一開始，就負責面試與建議監察使人選。1994 年面試後，由於委員會對要向大會建議哪一候選人形成僵局，故歐洲議會修訂規則，限制請願委員會在監察使任命程序的功能，僅讓其負責面試候選人，而讓歐洲議會全體議員來對所有合格提名的候選人進行投票表決。

由於規則改變，使整個程序必須在 1995 年年初從新開始，



重新徵求候選人，而請願委員會僵局造成的最重要結果，就是在1995年1月1日奧地利、芬蘭及瑞典成為歐盟會員國後，其人民也可被提名。芬蘭的國家監察使賈可伯·索德曼因而被提名，並被歐洲議會選任為第一任的歐盟監察使。

1995年9月監察使上任後，許多觀察家預期看到監察使和請願委員會間公開的緊張關係；因為歐盟監察使可能會對許多等待他注意的陳情案熱心展開調查，而請願委員會的委員可能會埋怨喪失部分職權，且被監察使取代。歐盟監察使和請願委員會主席（作者）都知道這些潛在的困難，故花費許多精力去安排實際工作並從一開始就發展出合作的文化。

向歐洲議會的請願案中，只有一小部分是主張共同體機構或單位出現不當行政。受理的大部分請願案，都是關於各會員國可能沒有執行歐洲共同體的立法，或對歐洲政策提供建議。基本上，請願案一般都涉及歐洲共同體內自由流通（free movement）的阻礙，例如不同會員國間不承認證書、受教育和工作的機會、居住許可、工作條件、稅賦和關稅、社會權和退休金權利的移轉和邊界檢查等。許多收到的請願案是關於歐洲共同體的環境法規，尤其是對重大開發計畫環境影響評估的不足。其他請願案則是關於歐洲共同體的補助計畫、歐洲共同體的發展支援和動物福利等。

在極少數的請願案中（大約1%），會主張共同體機構或單位（通常是歐洲執委會）出現不當行政，而請願委員會主席得到委員會及請願人的同意後，會移送這些案件給監察使。這是基於監察使職權範圍較窄，但其權力和影響力卻比請願委員會大的共同認知。

與請願委員會不同，歐盟監察使對陳情案有很大的調查權。

歐洲共同體機構或單位被要求提供歐盟監察使索取的相關資訊與證據，並讓他檢查相關檔案。此外，各國政府也會被要求提供與他正調查的共同體機構和單位不當行政有關的資訊。

同樣地，監察使也同意通知陳情案不被受理的陳情人，可將陳情案改向歐洲議會提出請願案。在監察使 1997 年向歐洲議會提的年度報告中，提及非常多聯盟人民所提出的陳情案，是關於各國政府適用歐洲共同體法的問題。他向議會報告，「……當這陳情案涉及原則性議題而需要政治經驗或壓力去解決時，他已將越來越多這類陳情案移轉給歐洲議會作為請願案，或建議陳情人提出請願。¹」

向歐洲議會提出的請願案，並不需要有多人簽署，也不需要兩人以上署名。任何個別的聯盟人民或住民，都可以對歐洲共同體內活動範圍的議題，以請願案的方式向歐洲議會提出請願。

歐洲議會和請願委員會透過提供各式關於其工作的資訊，讓民眾更加瞭解歐盟監察使的角色，以及向歐洲議會請願的權利。同樣地，監察使也透過其宣傳，告訴人民在其職權範圍外的案件，可以向歐洲議會提出請願案。



第三節 陳情案和請願案



在監察使公佈第一次的年度報告，由於前幾個月收到的陳情案有 78% 不予受理，而招致批評。但是，請願委員會卻幫他辯護，解釋歐盟監察使能夠調查、研究的範圍有限。作者作為請願委員會的主席，在歐洲議會對該報告的討論上發表言論，解釋歐盟監察使和委員會的工作是「……互補的。其中一方（歐盟監察使）



處理對歐洲共同體機構和單位不當行政的檢舉，另一方（請願委員會）則處理歐洲聯盟活動領域內的一般議題，尤其是各會員國未遵守歐盟法及提議改善歐盟政策的議題。²」

在當時的某次訪問中，作者以一個例子說明向歐洲議會請願及向歐盟監察使陳情，兩者職權範圍的差異：「在請願委員會，一個在法國的英國人可以認為因為他是英國人而在就業市場中受到歧視，提出合法的請願。因為這違反其作為聯盟人民的權利，所以是一件合法的請願案。但這個案件並不適合向監察使提出陳情，除非你曾經向歐洲執委會提過你的案件，而相關人員卻拒絕閱讀你的信件，或者拒絕與法國官員處理你的案件。」³



第四節 質疑監察使的統計數字



作者於 1997 年擔任議會報告人，在準備報告時，曾質疑監察使在其 1997 年度報告中某些面向的統計數字。1997 年收到的 1,181 件陳情案，以及 1996 年以來處理的 225 件陳情案，加上 6 件主動提出的調查，總數為 1,412 件。監察使在 1997 年 12 月 31 日止，認定 97%(1,366) 的案件符合受理資格；其中在 1,366 件案件中，73%(998) 被認定為超越他的職權，通常是因為案件並非針對歐洲共同體機構或單位，或者其並非關於不當行政問題；27% (368) 的案件在其職權範圍內，但 368 案件中，10.1%(138) 決定不受理，而 2.5%(34) 沒有理由調查。

剩下 14.3% (196) 的案件，是真正啟動調查的案件。從這些統計數字可以看出其立場，亦即歐盟監察使在 7 件收到的案件中只對 1 件展開調查，這招致一些批評。一般沒有完整資訊的批評

者且未研究監察使的報告，會急著作出結論，並要求提出解釋，為何提交給監察使的陳情案，還沒有進行調查，就從 7 件裡面淘汰 6 件。

事實上，在 34 件「沒有調查理由」的陳情案，有 16 件後來是由請願委員會處理。作者指出，其餘的 18 件，主要是因為訴求很模糊；或是因為其提出陳情的支持文件不足，甚至在要求其補件後也不提供；或者陳情案乃是針對一機構或單位拒絕答覆陳情人的信件，但在監察使介入後就已經答覆。

在 138 件屬於監察使職權範圍內卻不被受理的陳情案中，有 64 件沒有先使用相關機構或單位的行政申訴管道，那些管道應該可以先處理這些陳情的議題。而共有 17 件正在由法院處理中，或法院已經判決過，5 件則是沒有用盡內部的救濟管道，而 4 件是過了時效。

剩下的 48 件被形容為「作者 / 客體不明」。身為報告人，作者請歐盟監察使說明這些案件，而監察使解釋，這些案件不是沒有指出誰是陳情人，就是沒有指出針對哪一個共同體機構或單位，或是其陳情太模糊、籠統或無法理解。

紐曼報告提出時，歐盟監察使已經上任約兩年半。監察使和請願委員會間的合作和政策關係就是如此，一方可以提出問題，而另一方須提供完整的解釋，而委員會已可以熟練解釋，為何陳情案中進行調查的比率如此低（14%），此既非監察使的失敗，也非歐洲共同體機構和單位的行政沒有瑕疵。

作者解釋說明，「……要用這些數字呈現事實，亦即歐盟行政部門幾乎沒有犯錯，很難令人相信。因此，最重要的是人民應該清楚完整瞭解陳情的機會，以及監察使工作和其職權範圍的法



律基礎。⁴」

正確的結論，是要宣導人民向歐盟監察使陳情的權利，也要讓人民知道監察使的職權範圍，以及陳情案的各種要件。



第五節 監察使的獨立性及其職權的界限



在 1995 年和 1996 年，歐盟監察使收到 39 件關於法國在莫魯洛亞進行核子測試的陳情案⁵，以及 27 件關於南英格蘭的紐伯里繞道（Newbury Bypass）的陳情案⁶。監察使受理這些案件，因為這些案件主張，歐洲執委會沒有正確行使其職權，捍衛條約與歐洲立法，故監察使對這些案件展開調查。然而，他卻沒有發現任何不當行政的證據。許多歐洲議會議員，包括請願委員會的委員，都對法國進行核子測試感受強烈，也主張在諸如紐伯里繞道這類案件中未適當適用環境影響評估指令（85/337/EC）。結果，某些歐洲議會議員對監察使竟沒有發現不當行政情形頗有微詞。不過，大部分請願委員會成員（不論其政治立場為何）都瞭解，監察使已經盡其所能地「延伸」其職權範圍。這些委員會委員瞭解到，監察使不能處理涉及政治的議題，也不能在沒有不當行政證據的情況下，指控歐洲執委會對會員國政府採取不恰當的柔軟態度。

然而，如上所述，歐盟監察使因而累積與歐洲共同體條約第 169 條（會員國未能執行歐洲共同體法）相關陳情案的調查經驗，例如紐伯里繞道的陳情案。後來他展開主動調查⁷，調查執委會在處理歐洲共同體條約第 169 條的檢舉案件時，是否因其行政程序造成不必要的阻礙。（條約後來修改，第 169 條現為第 226 條。）

在請願委員會對監察使 1996 年度報告的審查報告中，報告人尼可拉斯·帕帕基里亞齊斯（Nikolaos Papakyrizis）也指出，在條約規定的歐盟監察使職權中，包含向歐洲議會提出各式報告，這也讓請願委員會可負責連繫歐洲議會與歐盟監察使的關係。他繼續提到，「監察使可完全獨立行使職權，並不影響歐洲議會可以扮演政治角色去審查監察使的報告，並在必要時提出適當的建議」⁸。

即便歐洲議會本身也是歐洲共同體的機構之一，歐盟監察使不可監督歐洲議會及請願委員會的立法和政策決策的角色，而只能監督其行政活動。監察使自己也認為「……歐洲議會的政治工作不能被當作行政活動」⁹。事實上，在歐盟監察使賈可伯·索德曼的第一個任期，收到許多關於委員會處理請願案出現不當行政的各式陳情案，但他決定不受理這些陳情案。他認為請願委員會「……在處理請願案時，是在處理歐洲議會的政治任務，故是一個政治單位」¹⁰。

無庸置疑地，如果歐盟監察使沒有明確拒絕處理不滿請願委員會決定的陳情案件，則委員會和監察使間必定會不斷出現摩擦。

有時候，請願委員會沒有把請願案移送給監察使。委員會在處理義大利和德國的「牛奶配額」的請願案就是一例。委員會認為此為實質性的政策議題，涉及牛奶配額是否符合共同農業政策和相關的歐盟立法和條約。

請願人也會主張，歐洲執委會沒有履行其義務，確保義大利符合歐洲共同體法，而請願委員會認為這裡可能有不當行政問題，而將案件移交給歐盟監察使。請願委員會肯定監察使比自己



更適合來調查潛在的不當行政問題。



第六節 資訊公開



歐盟監察使的第一份報告，內容涵蓋自 1995 年 9 月上任以來至該年結束的這段時期的工作。早在請願委員會對監察使 1995 年年度報告的審查報告中，報告人納拉·艾亨（Nuala Ahern）就呼籲歐洲執委會「……提供監察使所要求的資訊和文件，讓其能有效執行其職務」。艾亨報告中也指出：「……歐洲機構的透明與良好行政運作是一重要議題」¹¹。

在艾亨女士對請願委員會提出報告後，監察使向歐洲議會大會提出他的第一份報告。在討論這兩份相關報告中時，監察使指出，欠缺公開或拒絕提供資訊，是所有陳情案中數量排名第一的議題。因此，他已經要求歐洲共同體機構和單位提供他們對取得文件的規則。而大會報告人也支持他，呼籲歐洲機構要支持取得文件權。身為請願委員會的主席，作者也歡迎歐盟監察使主動提出建議，更加開放對各機構和單位所持文件和資訊的取得。

在 1997 年 1 月，歐盟監察使做出一結論，認為沒有通過人民取得文件的規則，或不讓人民知道有這樣的規則，都會構成不當行政，並建議歐洲共同體機構和單位儘速通過這樣的規則¹²。

歐洲共同體機構和單位紛紛提出他們的具體意見，而在 1997 年 12 月，監察使提出他的第一份特別報告¹³，對他們的回應提出評論，並指出歐洲議會可後續追蹤的議題。監察使並沒有對該規則內容做出任何具體建議，因為他認為這超出其職權範圍。但他建議歐洲議會可以「……檢查是否制訂這些規則，以符合聯

盟人民對歐盟所期待的公開透明程度」¹⁴。

請願委員會在研究一些請願案，想取得歐洲執委會某些文件時，也發生過這種困難。故當監察使提出執委會的阻礙，包括執委會不讓他取得某些文件，或者某些官員「制度性」不肯坦誠的問題時，請願委員會毫不遲疑地支持監察使。

請願委員會呼籲監察使「……當進行調查時，去取得所有相關文件，以及取得任何對其陳情案進行公正適當評估所需的證詞，包括自願提供、以及層級上不受限制的證詞」¹⁵。

執委會認為可以基於機密而拒絕提供歐盟監察使某些文件，就算監察使願意對內容保密也拒絕提供，對此點，監察使反對執委會的觀點，而請願委員會則支持監察使的立場。同樣地，監察使無法接受執委會認為官員在與歐盟監察使說話前必須經過上級指示後發言，甚至上級的指示是要求對監察使說謊，而請願委員會同樣支持監察使的看法。



第七節 主動調查



監察使被賦予最重要的權力之一，就是能主動提出調查。

「歐洲共同體條約第 138e 條賦予監察使主動提出以及受理陳情案而發動調查的權力。在職權範圍內，我試著使用主動調查權去促進歐盟的公開透明，並……對某些反映人民一般不滿議題的陳情案，主動進行調查」¹⁶。

請願委員會同意「歐盟監察使可以針對有政治意涵的行政不當行為主動進行調查。」¹⁷

在 1996 年 11 月 25 日歐盟監察使向請願委員會提出的報告



中，就說到其已經展開三項主動的調查，均與公開透明有關。第一，他希望制訂取得歐洲共同體機構和單位所持文件的規則，涵蓋所有其職權所能調查的組織¹⁸。第二，他正在調查歐洲執委會徵聘翻譯者時的一些問題¹⁹。第三，他希望執委會處理歐洲共同體條約第 169 條會員國違反歐洲共同體法的程序，能夠對檢舉人更加公開²⁰。在監察使報告後，委員會的意見更強力支持他用其權力進行這些調查，因為這些調查都是請願委員會在這些年處理許多請願案時所面對的議題。

另一項歐洲議會請願案幾年來常見的議題，是關於歐洲共同體機構聘僱職員時的年齡限制。在 1997 年 7 月，監察使因為收到一系列認為這種方式構成歧視的陳情案，而主動進行調查²¹。他希望研究這些年齡限制是否有適當的法律基礎而可能構成不當行政。後來，歐洲執委會和歐洲議會很正面地答覆，並修改其政策。歐盟監察使的這項調查及結果，請願委員會深表贊同。

在監察使對聘僱翻譯者進行調查後，又收到許多陳情案，指控歐洲執委會及其他歐洲機構和單位的徵聘程序都欠缺公開透明，故在 1997 年 11 月主動進行一項更深入的調查²²。這項新調查，希望研究在這些機構和單位徵聘職員時程序的公開透明。

有一件歐盟監察使主動進行的調查，是因歐洲議會移送來的一件請願案所引起²³。在 1997 年時，請願人與歐洲執委會對其請願退休金權產生爭執，起因於其在 1970 年代晚期曾經短暫受聘為執委會的拉丁美洲代表團。請願委員會認為這是屬於對歐洲執委會不當行政的指控，故委員會同意將其請願案移轉給監察使作為陳情案。然而，請願人是一智利人民，其既非聯盟人民，也非歐

盟會員國的住民，監察使必須決定不受理該陳情案。但監察使認為這是值得調查的問題，他利用權力對此議題展開主動調查。調查後，歐洲執委會提供更多的相關資訊給陳情人。監察使也告訴他結果，並宣布終結調查。

對於監察使使用主動調查的方式，請願委員會繼續給予支持。作者曾經解釋監察使之所以展開這些調查，「……通常是他對陳情案調查後注意到有不當行政的問題，認為需要更進一步的調查，以確認此不當行政的問題是否具有「一般性」²⁴。



第八節 良好行政行為規範



請願委員會對監察使 1996 年年度報告的審查報告中，報告人帕帕基里亞齊斯提及，監察使在確保良好行政運作上的角色是很重要的，而歐洲議會有責任要確保歐洲聯盟的民主功能。

請願委員會對監察使 1997 年度報告的審查報告係由作者負責，作者支持監察使努力去制訂一份良好行政行為規範。

而歐洲議會和羅伊·派瑞（Roy Perry）也倡議這樣的概念，後者為請願委員會 1996-7 年活動報告的報告人。

在 1998 年 11 月，監察使展開一項主動調查，調查共同體機構或單位是否存在適用於其官員與人民關係的良好行政行為規範，以及是否讓人民能取得這樣的規範。結果，這變成監察使特別報告的主題，強調良好行政行為規範對聯盟人民及住民的重要性。



第九節 歐洲共同體條約第226條 (原來第169條)的陳情案



歐盟監察使就任後第一個完整的一年是 1996 年。在 1996 年間，監察使除了常與請願委員會主席和委員非正式接觸外，也在三個正式場合出席委員會：第一次是針對 1995 年最後幾個月工作所提的年度報告，後來兩次則是與委員會委員進行「意見交換」。這種參加委員會正式會議的作法，在後來的幾年成為固定模式。

監察使在 1997 年為了其 1996 年的年度報告，參加請願委員會時，委員會委員關心監察使提出「主動調查」的能力，尤其是涉及歐洲執委會作為「條約捍衛者」角色的議題時。歐洲共同體條約第 226 條（之前是第 169 條）規定，當出現違反共同體法的情況時，歐洲執委會可以對未能履行條約義務的會員國提出訴訟。通常都是因為人民提出檢舉，指控有會員國違反共同體法，才引起執委會的注意，不過有時候請願委員會受理有關執委會的請願案時，也可能引起執委會的注意。

在請願委員會委員之間有一共識，就是歐盟監察使應盡量行使其職權，促使歐洲執委會更積極的使用違反第 169 條的處理程序，以確保會員國完全地遵守共同體法。後來，歐洲執委會的律師，嘗試主張監察使沒有權力調查其處理第 169 條檢舉案的程序面向，但請願委員會則支持監察使的立場。

在 1996 年，1/3 對監察使的陳情案，促成監察使對歐洲執委會處理第 169 條檢舉案的調查。這些案件包含前述的紐伯里繞道案²⁵、英國 M40 高速公路²⁶，及其他重大工作的環境影響評估。其引發的問題，包括司法程序開始前的行政程序、處理檢舉的冗長時間、不提供檢舉人處理檢舉案的資訊、以及執委會在認定會

員國無違反共同體法時未說明理由。

監察使最後做出結論，認為歐洲執委會的程序，對第 169 條的檢舉案造成許多阻礙，所以他在 1997 年 4 月進行主動調查²⁷：

「執委會本身應該思考如何提升檢舉人在程序中的地位，當作一種良好行政行為的議題來處理。這次調查，不處理執委會決定是否向歐洲法院提出訴訟的裁量權。」²⁸

基於監察使的調查，他又進一步建議歐洲執委會，在發現沒有違反共同體法時，應先通知檢舉人對條文的解釋結論。檢舉人可在特定時間內提出任何意見。而執委會應考量陳情人對其條文解釋的評論。實務上，執委會不太可能改變其結論，但是「……人民及其他人會更清楚的知道執委會是否認為該行為違反共同體法……其也可以讓此議題更加透明」²⁹。

歐洲執委會對監察使的答覆中指出，將接受監察使的建議，增加檢舉人訴訟前的程序保障，並在其意圖終結案件前通知陳情人，並告知其理由。

歐盟監察使和請願委員會兩者都認為彼此須要合作，而對歐洲執委會施加壓力，以改善第 169 條之程序。當監察使向請願委員會口頭報告 1997 年的年度報告時，他說「……有必要去發展第 169 條程序，賦予檢舉人民更多參與的權利，以促進法治及讓人民瞭解執委會活動。」³⁰ 在同一會議中，他表達想與請願委員會及其年度報告的報告人（作者）就此議題共同合作。

在請願委員會對歐盟監察使 1997 年度報告的審查報告中，歐洲議會表達對監察使致力於改善條約第 169 條處理程序之努力的支持。報告人（即作者）寫道：「……很明顯地，監察使令人欽佩的提議，已經使執委會處理檢舉案時，大幅提升人民的地位」



31。

就此議題，歐盟監察使在其職權範圍內，與請願委員會並肩作戰，但如果他擁有更多權力的話，還能做的更多。

隔年，請願委員會更進一步讚許「……歐盟監察使所做的各項努力，致力在歐洲共同體條約第 169 條所規定的司法訴訟程序之前，確保執委會處理對會員國違反共同體法的檢舉案時，讓人民享有參與性、透明及雙方往來的關係，而不會淪為資訊提供者的被動角色。³²」



第十節 定義「不當行政」



在審查監察使 1995 年度報告的艾亨報告中³³，請願委員會認為，不該太早要求嚴格定義不當行政。但是，在審查歐盟監察使 1996 年度報告的帕帕基里亞齊斯報告中³⁴，委員會卻指出，歐洲共同體機構和單位並沒有共同的行政規則，且會員國有非常不同的行政傳統。

報告人在其解釋說明中指出，1996 年接到的陳情案中，有 65% 案件不被受理。他認為，確認不當行政的定義，可以減少不受理陳情案的數量，因為會有更多潛在的陳情人知道，他們的陳情可能不在監察使的職權範圍，故監察使不會受理。同時也建議，這個定義將會協助監察使去解釋，為何他不受理一陳情案，以及為何他沒有進一步認定這些陳情案有理由而展開調查。

因此，在艾亨報告隔年，委員會得到歐洲議會的同意，要求執委會清楚定義「不當行政」這個詞的定義。監察使接著在 1997 年的年度報告中提供定義：「……由於不可能讓歐洲共同體條約

爲此目的進行修改，我過去承諾在 1997 年度報告中會更清楚定義這個字眼，讓歐洲議會和負責的請願委員會有機會對此定義提出討論……。³⁵」

在請願委員會審查監察使 1997 年度報告的紐曼報告中，歐洲議會贊同監察使對不當行政所做的下述定義：

「……當政府部門未能根據拘束的規則和原則來行動時，就出現不當行政。³⁶」

歐洲議會同意「……在 1997 年度報告中的定義和例子，讓我們對歐盟監察使的職權範圍有清楚的圖像」³⁷。

監察使在 1997 年度報告中對不當行政類型所舉的例子，包括「……行政偏差或怠忽、濫用權力、過失、不法程序、不公平、不當運作或能力不足、歧視、可避免的延遲、欠缺資訊或不提供資訊」³⁸。



第十一節 結論



在歐洲議會五年會期即將結束，也就是第一任監察使任期結束時，請願委員會和他共事三年半，請願委員會表示「……滿足於歐盟監察使和請願委員會間無可挑剔和創意的合作」³⁹。

這個發展出來的「創意合作」，與之前的預期大不相同。這要歸功於第一任及第二任的歐盟監察使，以及自 1994 年以來的請願委員會委員。這種正面的工作關係，對陳情人和請願人都有幫助。由於歐洲共同體機構和單位知道，他們的不當行政行爲可能會受到歐盟監察使的調查披露，所有歐盟人民和住民都能因而獲益。結果，歐盟監察使的存在，以及其與請願委員會的合作關係，



都促進歐盟政府的良好行政運作。

註 釋

註 1：歐盟監察使於 1995 年 7 月 16 日向歐洲議會的發言。

註 2：艾迪·紐曼 (Eddy Newman) 於 1996 年 7 月 20 日向歐洲議會的發言。

註 3：貝琳達·甘納韋 (Belinda Gannaway), 「監督官僚」(Policing the Bureaucrats), 「國會監督」(The Parliamentary Monitor), London, July 1996, Brussels Report, 其引用艾迪·紐曼的話。

註 4：對歐盟監察使 1997 年活動年度報告的審查報告 (Report on the Annual Report on the Activities of the European Ombudsman in 1997) (Doc. PE 226.262/DEF - C4-0270/98); 歐洲議會請願委員會; 報告人: 艾迪·紐曼 (說明性陳述 (Explanatory Statement))。

註 5：參見針對歐洲執委會的陳情案 34/21.7.95/PMK/EN 的決定，歐盟監察使 1996 年度報告，頁 21。

註 6：針對歐洲執委會的陳情案 206/27.10.95/HS/UK 的決定，歐盟監察使 1996 年度報告，頁 58。

註 7：參見歐盟監察使的「進一步評論」(further remarks), 1996 年度報告，頁 65，以及歐盟監察使對其主動提出調查的決定，1997 年度報告，頁 270。

註 8：對歐盟監察使 1996 年活動之年度報告的審查報告 (Report on the Annual Report on the Activities of the European Ombudsman in 1996) (A4-0211/1997); 歐洲議會請願委員會; 報告人: 尼可拉斯·帕帕基里亞齊斯 (Nikolaos Papakyriazis)。

註 9：賈可伯·索德曼在 1997 年 9 月 9 日以「歐盟監察使的角色」(The

第八章 歐盟監察使和歐洲議會請願委員會的政策關係

Role of the European Ombudsman) 為題在第 6 屆歐洲國家監察使會議上的演說。

註 10：同上註。

註 11：對歐盟監察使 1995 年活動之年度報告的審查報告 (A4-0176/1996)；歐洲議會請願委員會；報告人：納拉·艾亨 (Nuala Ahern)。

註 12：主動調查案 616/PUBAC/F/IJH 的決定和建議，歐盟監察使 1996 年度報告，頁 81。

註 13：歐盟監察使在對公開取得文件主動提出調查案 (616/PUBAC/F/IJH) 後向歐洲議會所提出的特別報告，Official Journal 1998 C 44，頁 9。也可參見歐盟監察使 1997 年度報告，頁 276。該特別報告的完整文件，可從監察使網站取得：<http://www.euro-ombudsman.eu.int/special/en/default.htm>

註 14：前註中特別報告的第 3 節。

註 15：歐盟監察使 1998 年活動之年度報告的審查報告 (A4-0119/1999)；歐洲議會請願委員會；報告人：勞拉·德埃斯特萬·馬丁 (Laura De Esteban Martin)。

註 16：歐盟監察使於 1998 年 1 月 19 日對請願委員會的發言。

註 17：對歐盟監察使 1997 年活動之年度報告的審查報告 (A4-0258/1998)；歐洲議會請願委員會；報告人：艾迪·紐曼。

註 18：對主動提出調查案 616/PUBAC/F/IJH 的決定和建議，歐盟監察使 1996 年度報告，頁 81。

註 19：參見主動調查案 674/COMLA/F/PD 的決定，歐盟監察使 1997 年度報告，頁 269。

註 20：參見歐盟監察使在「進一步評論」(further remarks) (對陳情案 206/27.10.95/HS/UK 的決定)，1996 年度報告，頁 65，以及歐盟監



察使對其主動提出調查的決定，1997 年度報告，頁 270。

註 21：例如，參見歐盟監察使對針對歐洲執委會、歐洲審計院、請願委員會和經濟社會委員會之陳情案 42/25.11.96/SKTOL/FIN/BB 的決定，收於 1997 年度報告，頁 40。對此議題也可見監察使的網站：<http://www.euro-ombudsman.eu.int/age/en/default.htm>

註 22：這項調查促使對歐洲議會提出一份特別報告：參見歐盟監察使的網站：<http://www.euro-ombudsman.eu.int/special/pdf/en/971004.pdf>

註 23：參見主動提出調查案 1150/97/OI/JMA，歐盟監察使 1998 年度報告，頁 268。

註 24：艾迪·紐曼，「歐盟監察使：起初四年」(The European Ombudsman - The First Four Years)，發表於「監察使」(The Ombudsman)，Journal of the British and Irish Ombudsman Association，2000 年 3 月。

註 25：參見針對歐洲執委會所提出的陳情案 206/27.10.95/HS/UK 的決定，歐盟監察使 1996 年度報告，頁 58。

註 26：參見針對歐洲執委會所提出的陳情案 132/21.9.95/AH/EN 的決定，歐盟監察使 1996 年度報告，頁 66。

註 27：參見歐盟監察使在「進一步評論」(further remarks)(對陳情案 206/27.10.95/HS/UK 的決定)，1996 年度報告，頁 65，以及歐盟監察使對其主動進行調查的決定，1997 年度報告，頁 270。

註 28：歐盟監察使於 1997 年 7 月 14 日對歐洲議會的發言。

註 29：歐盟監察使於 1997 年 11 月 26 日對歐洲議會法律事務委員會的發言。

註 30：歐盟監察使於 1998 年 4 月 20 日對請願委員會的發言。

第八章 歐盟監察使和歐洲議會請願委員會的政策關係

- 註 31：對歐盟監察使 1997 年活動之年度報告的審查報告 (A4-0258/1998)；歐洲議會請願委員會；報告人：艾迪·紐曼 (說明性陳述)。
- 註 32：歐盟監察使 1998 年活動之年度報告的審查報告 (A4-0119/1999)；歐洲議會請願委員會；報告人：勞拉·德埃斯特萬·馬丁 (Laura De Esteban Martin)。
- 註 33：A4-0176/1996.
- 註 34：A4-0211/1997.
- 註 34：賈可伯·索德曼在 1997 年 9 月 9 日以「歐盟監察使的角色」(The Role of the European Ombudsman)為題在第 6 屆歐洲國家監察使會議上的演說。
- 註 36：歐盟監察使 1997 年度報告，頁 23。
- 註 37：對歐盟監察使 1997 年活動之年度報告的審查報告 (A4-0258/1998)；歐洲議會請願委員會；報告人：艾迪·紐曼。
- 註 38：歐盟監察使 1997 年度報告，頁 22。
- 註 39：歐盟監察使 1998 年活動之年度報告的審查報告 (A4-0119/1999)；歐洲議會請願委員會；報告人：勞拉·德埃斯特萬·馬丁 (Laura De Esteban Martin)。



第九章

保障歐洲人民權利：歐洲 執委會與歐盟監察使合作

安妮塔·格拉丁（Anita Gradin）和
蘭恩維格·雅各布松（Ranveig Jacobsson）



第一節 一個新機構



歐盟監察使於 1995 年上任後，歐洲執委會和其職員面臨一個全新的局勢。聯盟人民取得執委會文件和決議的概念，當時還非常新穎。同樣地，聯盟人民針對歐洲執委會的不當行政提出陳情案，也一樣很新穎。

讓北歐人民來面對這些任務，是相當自然的。作為執委會中負責與監察使聯繫的委員，我可以利用過去長期擔任歐洲議會議員以及瑞典政府閣員的經驗。資訊公開及人民取得政府部門文件、檔案和決議的傳統，在瑞典歷史悠久。我在歐洲執委會的內閣中，理論上和實務上都非常瞭解資訊公開對維繫人民關係的重要性。

歐盟監察使賈可伯·索德曼，曾經在芬蘭擔任過內閣部長和國家監察使，故這是很堅強的組合。

我們的共同目標，是要建立歐盟監察使和歐洲執委會間良好有效率的關係。在執委會中，當時的秘書長大衛·威廉森（David Williamson）和尚克勞德·埃克豪特，是秘書處內負責與監察使聯繫的人，他們非常支持監察使取得文件的權利。

在第一年（監察使從 1995 年 9 月上任），對一個「執委會外部」的人竟有權取得他要求的文件，引起各式各樣的批評，包括公

然的批評。當第一批案件提到執委會中，執委會的某些部分，包括某些委員的內閣，對其充滿敵意。

有一些人認為，監察使要求取得文件時，應該比照其他人民一般對待，亦即他必須像其他人一樣等候答覆。但這對已習慣國家監察使、公開取得文件、以及人民資訊權國家的人民來說，卻不適當。這表示，政府在資訊公開的角色及任務上，有非常大的「教育」空間。

每個星期都有一場與歐洲議會關係的會議（議會事務組 Groupe des Affaires Parlementaires，簡稱 GAP），而每位委員的內閣都會派一內閣成員出席。既然監察使是由歐洲議會選出，且對議會負責，很自然地，其陳情案和執委會的答覆，應由議會事務組處理。當這樣的提案出現時，一開始許多委員代表「並不高興」。然而，通過該規則，然後要提出的報告、要提供的答覆及要討論的事項，都在該會議進行。

對那些習慣人民要求取得文件權利的人來說，一開始的反應非常令人吃驚。執委會，以相當不愉快的方式答覆監察使，認為該陳情案是錯誤的，且執委會已經正確的「結案」。其他答覆則告訴監察使「不適合」查閱某些案件。當然，某些只是草擬答覆，根本沒有提給議會事務組或提給監察使。很快地，雖然還是有一些抵抗心態，他們開始覺得，監察使有權找出可能的不當行政，對執委會來說也是一件好事。



第二節 行政公開的好處



透明及公開是民主文化的必要部分，對歐洲聯盟的健全發展



也同樣重要。各會員國和歐洲聯盟的人民，都應有機會在行政決定做成前及決議執行前陳述他們的意見。畢竟，歐洲聯盟是由其人民所組成，若無人民的積極參與，則無法成長茁壯。

人民必須感受到，共同體的立法的確有所不同，並能帶給他們正面影響。人民必須感受到，他們的權利在程序中未被忽視。他們應該感受到，其存在某些救濟方式；而各機構會有同理心地聽取他們的抱怨。

對歐洲機構來說，監察使對他們提出有益的挑戰，包括透明、公開和良好行政運作等。由於知道所有的行動都可以或應該被審查，促進他們改善行政運作。

由於條約的成功增訂，歐洲整合的過程變得更加複雜。其必須變得更簡單、更開放及更民主。歐洲必須被人民所瞭解。

如果人民不接受，要更進一步整合會有所困難。這就是人民感受到共同體機構是開放負責的，與人民接受更進一步整合的關鍵連結。

這也是執委會持續將人民利益放在共同體政策核心的一貫態度。



第三節 與監察使建立良好連結



這個平台是一個好的開始，我們開始與監察使建立穩固的關係，同時，也改變執委會的內部運作和政策，採取以聯盟人民利益為主的更現代取向。

歐盟監察使索德曼先生，在他就任第一年後寫一篇文章提到：「我有時候感覺，在每一公部門都有一隻恐龍。他活在地下室，

並捍衛這些檔案。這些野獸不喜歡開門和日光，並強烈覺得文件應該被鎖上，以確保安全。」

一點一滴的，日光進入地下室。在最初幾年，有一些案件促成執委會運作的改變，例如徵聘職員年齡限制的案件，以及申請者查閱檔案權利的案件。其他則涉及對監察使和人民之調查及詢問所做答覆的時間限制。現在這些規則已經制訂。

有一個重要的議題是關於執委會的資料庫，以及使用登記系統記錄文件的進出。當我們從執委會本身調查起，我們很驚訝地發現，每一委員的資料庫都是「私人」的，而且我們可以隨意處理文件。對我們來說，這是不能接受的事實。所以，我們引入嚴格的運作方式，從第一天開始，記錄所有的文件，然後將之移轉到執委會的資料庫中。然而，只在一個委員的內閣裡面這麼做是不夠的。為了確保向人民公開，這個方式必須擴及至整個機構。

在這些年中，來自監察使的批判性評論，造成重要改變。某些改變是內部的行政程序，卻進而重要地改善我們與聯盟人民間的關係。在某些案例中，監察使則是提出友善的解決方案。監察使建議所有歐盟機構制訂人民取得文件的內部規則¹，則是另一項重要的進展。

歐盟監察使制訂良好行政行為規範的努力，遇上更大的阻礙。1998年，監察使展開一項主動調查，調查各機構是否制訂官員與民眾互動的良好行政行為規範，以及該規範是否向民眾公開，目的是想制訂良好行政行為規範。執委會的工作，在1999年春季停滯不前，但歐洲議會根據監察使的提案²，在2001年通過歐洲良好行政行為規範（European Code of Good Administrative Behaviour）。該規範的基礎是歐洲聯盟的基本權利憲章，包含接



受良好行政服務權利（right to good administration）（第 41 條），以及向監察使的陳情權（第 43 條）。

另一個重要的領域，則是涉及監察使取得所有監察使相關文件的權利，以及約談職員的可能性。關鍵的轉折點則是關於違反共同體法的陳情案，後來我們努力引進內部的執委會規則，讓監察使可以取得所有檔案。這引起法務處的反對，監察使在 1999 年則提到：「……全世界監察使職位的完整概念，就是他應該可以查閱某案件的所有檔案和文件。如果這些檔案文件被列為保密或有所限制，當然也會拘束監察使。他不能將文件的相關部分給陳情人看，但陳情人將知道監察使可以檢查所有事物，因而能查明事實。」



第四節 結論



回首過往，在政府公開透明的領域中，明顯有實際進展。誤解、不同的觀念及不同的傳統，當然引起深入討論。大致上來說，歐洲行政部門在公開透明的領域上，改進的非常快。然而，在聯盟人民感覺自己在歐洲整合過程中可扮演主動、受尊重的角色以前，還有很多事情值得努力。

很明顯的，我們有不同的國家傳統，以及不同的文化和態度。這些都反映在立法和內部程序上。但並非不能克服這些問題，如果我們期望建立以人民利益為主的穩固歐盟，也應該克服這些問題。良好運作，諸如良好行政行為規範等，有助於職員瞭解他們的義務，並提供他們工作的程序和準則。

我們的主要目標應該是相同的，都希望促進並確保歐洲的行

政部門會聽取人民的聲音，並提供他們最好的服務。

更多的開放可以改善我們的決策，也是避免腐敗的重要工具。以上都是民主的必要元素。

註 釋

註 1：參見歐盟監察使的主動調查案（616/PUBAC/F/IJH），歐盟監察使 1996 年度報告（European Ombudsman's Annual Report for 1996），頁 80。

註 2：可參見歐盟監察使網站對此議題的討論：<http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/en/default.htm>



第十章

歐盟執委會處理歐盟 監察使調查的內部程序

尚克勞德·埃克豪特（Jean-Claude Eeckhout）和
菲利普·戈茲（Philippe Godts）

有些主題比程序問題，尤其是內部程序問題，還要更為枯燥。然而，1993年歐盟執委會處理監察使陳情案的內部規則發展，見證執委會內部對歐盟監察使機構的真正開放及高度敏感性。

監察使這一個北歐國家發展出來的概念，在1995年正式出現在歐洲機構的架構中。執委會作為條約捍衛者的角色，有義務協調事務，讓此一新機構得以儘可能有效運作。其必須展現開放性，但卻不能打破機構間的平衡。執委會是最常被人民提出陳情的目標，而歐盟監察使則是聯盟人民的捍衛者，要做到前述目的，才能讓兩者的關係成功。

本章試圖追溯這個程序發展的歷史，描述其原則性的特徵，以及討論具體的面向，包括案件是否被受理以及友善解決方案（friendly solutions）。一些改善建議已經被提出，但是所有的貢獻都是希望突顯此程序的平衡特徵。最後，本文作者將探討，到底多大程序的改善，能夠促成良好行政。



第一節 歷史



一、1993年11月4日秘書長的簽文

第十章 歐盟執委會處理歐盟監察使調查的內部程序

執委會內部關於歐盟監察使的程序（本文以下簡稱「監察使程序」），一開始的概念，來自於大衛·威廉森 (David.Williamson) 向各局處長於 1993 年 11 月 4 日所提的簽文 (note)，當時他是執委會的秘書長。

對監察使法的談判，於 1993 年 10 月 25 日在歐洲議會、執委會和理事會間達成機構間的協議，其須符合歐洲共同體條約第 138 (e) 條，而轉為歐洲議會的正式提案。

秘書長在將機構間協議的文件送給各總署與各局處首長時，摘述以下需建立的內部程序內容：

「當監察使向執委會提出問題時，秘書處的分處會要求相關總署或局處首長草擬意見。秘書處會與法律服務處協議後，在主席及相關負責委員的授權下，發表執委會的正式意見。」

這個簽文立下監察使程序的兩項基本原則：授權 (authorisation) 以及再授權 (sub-delegation)。

二、2004年9月7日授權決議

根據 1994 年 2 月 7 日的理事會決定，歐洲議會通過關於監察使執行職務之法規與一般條件（監察使法）的決議，在 1994 年 3 月的歐洲議會大會上，最終投票表決通過歐盟監察使法。執委會的秘書處與法律服務處在 1994 年 3 月 15 日擬訂第一份授權決議的草稿。

實質上，這授權主席和負責相關事務的委員，可向監察使提供向執委會索取的資訊和文件，同時授權執委會的官員，可在監察使面前作證。在說明備忘錄中，清楚的提到相關條約規定，



以及歐盟監察使法，尤其是該法的第 3 條第 2 項。

根據該決議，執委會可以授權他的權力予委員，但被授權的委員必須決定該授權是否提交給委員團。此外，法律服務處對決議擬稿的支持和相關局處的同意，是授權程序的必要條件。

此草擬的授權決議，從一開始就提到，在此授權下作的決議，必須遵守執委會所擬的行為規範判準，以及理事會對人民取得執委會和理事會文件的行為規範¹。

由於擔心可能會向陳情人揭露資料或資訊，故特別引用歐盟監察使法第 4 條規定，即監察使和其職員不可將調查中所取得的資訊和文件洩漏，並提出歐洲共同體條約第 214 條也適用於監察使和其職員。

在考量這些規定後，秘書處負責處理取得文件的單位，並要求他們遵守這些程序，包括有義務在取得文件方面執行行為規範。相關單位知道，此行為規範並不直接適用於監察使，更別提現行的 2001 年第 1049 號規章（1049/2001）²。在說明備忘錄中提到這些規定，只是想提醒各單位，提供給監察使的資訊可能會外流出去。

根據法律服務處的提議，要求這些規定，不只應在說明備忘錄中，也應納入監察使法第 3 條的文字中。更具體地，備忘錄中加入清楚的說明，提及有機密之正當實質理由時，可以免除共同體機構和單位向監察使提供資訊的義務。在同一備忘錄中，又提到另一原則，亦即共同體機構或單位不可提供來自各會員國、且依據該國法令列為機密的文件，但事前得到該會員國同意者，不在此限。

三、1995年9月13日授權決議的修正案

秘書處的相關單位在 1995 年 7 月 12 日的簽文中，提醒威廉森先生，需修改賦予主席的授權決議，因為執委會已經任命一位新成員安妮塔·格拉丁（Anita Gradin），由她去負責與監察使聯絡。故相關單位認為，可採取再指派的方式。

該提案規定，主席可充分授權委員在處理中的問題及處理與監察使的關係。1995 年 9 月 13 日，委員團同意這一修正案。

四、1995年10月30日的再授權決議

描述

在 1994 年 9 月 7 日決議前，委員團將其權利賦予主席，主席再授權給執委會的秘書長。

行使這項再授權賦予的權力時，必須要遵守行使授權的一般規定，尤其是：

- a) 得到負責聯繫監察使之委員的同意，以及負責相關事務委員的同意，
- b) 得到法律服務處的支持
- c) 得到相關服務單位的同意。

主席可以隨時撤回其再授權，當所欲採取之決議涉及經濟和政治範疇時，秘書長也可將該議題交由主席裁示。

評論

在關於給予再授權條件的文件中，並沒有任何反對或質疑這



項概念。在這個決議前也沒有太多討論。越來越多的檔案需要行政管理，而這些涉及許多內部討論和活動，似乎對那些相關者，尤其是主席桑特辦公室而言，執委會各服務單位就會有更多責任，而非各委員的內閣。此外，由於要向監察使提出評論或文件前，均需獲得各委員內閣的同意，使執委會的政治權力在任何情況下，仍然能對檔案作必要的監督。

五、在秘書處和各委員內閣間任命協調者

1995年12月22日，威廉森先生要求各總署任命一位協調人，負責處理與監察使的聯繫工作。1996年2月9日同樣要求各委員的內閣首長。

六、內部程序的指示：書面簽文SP(97) 3900

在委員團通過授權和再授權原則的決議後，內部程序的主要架構幾乎自動浮現。這包含將陳情案分派給負責的服務單位與相關服務單位及負責服務單位在得到相關服務單位同意後，準備答覆意見的草擬、確保得到法律服務處及相關委員內閣的同意，並且最後由秘書長行文答覆監察使。

然而，對於秘書長給各服務單位和委員內閣的指示中，仍須在內部程序簽文中將所有程序詳細列出，以及寫出各項時限及流程。

此外，除了對內部程序的詳細描述外，該文件也必須包含某些對監察使任務的一般性評論，並引用條約以及相關規定，讓被

索取檔案的服務單位有所依循。最後，此程序簽文，必須被各委員的內閣正式同意，然後呈交給委員團。

雖然秘書處草擬該簽文只花費一些時間，但是各總署內各政治部門之通過和公布，卻花費很久的時間³。

之所以拖延的理由，是因為一項程序的決議通過後，還需要向各服務單位說明，未來各單位會在收到「違反共同體法處理程序」的監察使陳情案時的處理方式，但撰寫這份說明非常困難。

一開始，法律服務處認為，他只會在所有持有的相關文件都指向反對秘書處之提議案，且在秘書處協調各陳情案完成後才提供意見。

但是，在草擬內部程序文件時，其中關於「違反共同體法處理程序」的檔案該如何處理的說明，卻到 1997 年才完成。之所以會拖延，是因為在 1995 年和 1996 年，執委會同時在處理監察使提出關於是否違反環境影響評估的 1985 年第 337 號指令的第一批陳情案，包括愛倫及亥德(Allen and Head)⁴案、紐伯里繞道(Newbury Bypass)⁵案及後來的麥克納(McKenna)的陳情案⁶，因監察使質疑執委會的決定未引用歐洲原子能共同體條約第 34 條關於法國核子試驗的問題。

在 1996 年 3 月 21 日執委會各總署與索德曼先生的會議中，討論這些案件涉及的一般性議題，但是爭議並未因此結束，甚至在監察使完成這些違反共同體法指控的調查後，執委會仍然沒有得出結論。

同時在 1996 年 7 月 17 日，執委會決定(PV1302 - point 4)當有人向監察使陳情關於「違反共同體法處理程序」的問題時，在不損害監察使法規定的保密義務與機密的前提下，執委會應配合



監察使調查，提供當初處理係爭案件時行政處理程序的資訊。

雖然索德曼先生對此決定感到高興，但是當監察使在 1996 年 9 月 11 日，要求取得「違反共同體法處理程序」的檔案時，又再度引發爭議。因此對於愛倫及亥德案的檔案，因而作成一份特別報告。

在該次會議之後，關於監察使程序的內部指示文件，於 1997 年 7 月發布，並標示編號為 SP (97) 3900。該文件於 2004 年 6 月 22 日修正。



第二節 原則



一、單一授權及再授權程序

老實說，在 1995 年至 2004 年間，只有一份監察使程序。從秘書長於 1993 年 11 月 4 日的簽文後，關於處理陳情案之評論及文件，以及索取證詞方面的程序，包括兩個基本原則：

- 授權主席，得到負責該事務的委員同意，之後還需得到負責與監察使聯繫委員的同意，以及
- 將此授權再授權給秘書處。

一旦後來執委會任命負責與監察使聯繫的委員，就必須得到其事前同意，但這並沒有改變基本原則，甚至可說變得更加平衡。後面會回來討論這一論點。

在授權決定中也明確地提到，法律服務處和其他相關單位，都被視為是相關服務單位，在向監察使提出任何通訊或文件前，都必須得到他們的支持意見。

至於對秘書處的再授權，嚴格地說，是主席對秘書長的再授權。換句話說，仍需相關服務單位和法律服務處的支持意見。相反地，如果主席終止再授權，他也不能自己作決定，一樣要得到相關服務單位、法律服務處和相關委員內閣的同意。

二、集體職責

在此程序中，以各種不同方式來落實集體職責（collective responsibility）原則。原本，當監察使針對一件涉及不當行政的陳情案，向執委會索取文件時，執委會主席要以其名義，將該索取來文移交給委員團討論。

委員團有權同意授權，並根據 1975 年 7 月 23 日關於授權的執委會決定，被授權的委員隨時皆須判斷是否應將決定提交委員團。雖然事實上不曾有任何監察使的陳情案被送到委員會過，但卻曾有某些原則性議題，被提給適當的委員內閣，接著被送到委員團，由委員團通過或表達意見。

此外，在授權或再授權情況下的角色分派，表示所有相關服務單位可以合作。通常，一個案件會涉及 3 到 4 個總署，還包括法律服務處。在這種情況下，的確出現實質的共同責任，這比當案件自動送給所有服務單位或內閣時的共同合作更為有效。

最後，主席可以隨時使用再授權的程序，且如前所述，當秘書長認為欲採取的決定涉及科技、經濟、政治範疇時，有義務將該議題交回給主席。若發生這種狀況，主席應將檔案送交委員團。因此，如前所述，主席針對是否提供「違反共同體法處理程序」之相關資訊的議題，會與委員團進行討論。



三、平衡角色分派

對監察使程序內部管理的角色分派，值得簡單介紹。

負責的服務單位

負責的總署必須深入討論，除非在非常明顯的不當行政情況，都有義務要替自己的行為作解釋、說明或替自己辯護。

原則上要讓相關服務單位知道陳情人的身分，因為在處理陳情案時，職員必須先與陳情人聯繫。各服務單位可以在其職權內主張其論點，並為自己的立場辯護。

負責該程序的服务單位，會受到秘書處負責與監察使聯繫的服務單位的監督。

相關的服務單位

雖然相關的總署，只會看那些與他們領域有關的檔案，但他們在程序中的參與角色，能夠避免任何形式的單方面決策。不論該問題是關於執委會對付款有爭議或拒絕付款，或是行政總署採取措施的社會面向，或是區域政策決定的環境面向，均有必要納入多元意見。

也需要一提的是，為了避免不當行政，預算總署不只限於處理有爭議決定或待決定的措施成本面向的議題。中央財政單位的建議，通常可以成為良好行政運作的範例。

法律服務處

法律服務處通常扮演提供執委會法律諮詢的「傳統」角色，

類似在司法程序活動的諮詢。然而，此一類別有兩個限制。第一，向監察使陳情的案件，不論在實質上和程序上，和法院進行訴訟並不一樣。第二，雖然法律分析是必要的，但是處理向監察使提出的陳情案，並非只是法律爭議的問題。從此觀點來看，法律服務處的貢獻和創意，是非常重要的，尤其在展開友善解決方案，或者以適當的法律形式表達意見上，更是如此。

各委員內閣

不論是負責服務的內閣，或相關服務單位的內閣，都可採取監督行政部門的立場。雖然，整體來看，只要行政部門的立場是可以支持的，這些單位都傾向支持行政部門的立場，不過，他們的角色，仍然可以避免服務單位答覆或其立場中的過度官僚形式主義。

秘書處

秘書處可以為負責的服務單位，或相關服務單位，尤其當人民要求取得相關文件時，較容易出現這樣的狀況。同時，在水平層級上，秘書處的服務單位又要負責與監察使聯繫，其有責任在一開始就捍衛處理監察使案件的程序。這項任務，包括要檢查程序運作是否正確，以及遵守時效（雖然時效規定只是訓示規定而非強制規定，但其能夠確保在監察使訂下的時間表前提供答覆意見）。

其目的並非是要加快檔案的實質移轉，而是更基本地，要確保集體職責的必要形式受到遵守。而秘書長能夠確定再授權所涉及的原則被遵守，也是很重要的。



除此之外，秘書處的工作，要去監督所有相關服務單位的立場是否一致且有品質。當各服務單位間有不同意見時，秘書處就有責任組織必要的協調工作。當各委員內閣間出現不同意見時，也是一樣。如果歧見無法解決，則主席的內閣必要時必須接管相關檔案。

最後，服務處負責與監察使聯繫的服務單位，必須確保對監察使的回應是「友善的」。這項職責可以鼓勵其建議或接受友善的解決方案（只要該方案適當的話）。秘書處負責任何涉及監察使法的問題，包括其解釋與執行。

負責與監察使建立關係的委員內閣

該內閣負責監督秘書處負責與監察使聯繫的服務單位。其有特別的職責，以確保該答覆乃是「對監察使友善的」，並可介入所有涉及監察使法的原則和議題。

所有相關的單位與他們的角色，在整個程序中，一般而言有助於形成對監察使立場的穩固、一致且開放的態度。

我不想將下述觀察過度一般化，但很明顯的，相關服務單位與秘書處的積極介入，自然的主導力量會使負責的服務單位在草擬初步意見時（由其草擬是很合理的），偶爾在程序中會採取極度形式主義的立場。同樣的，各委員內閣的介入，有時能讓該爭議更集中於適當性以及良好行政上，而非追究形式上是否存在錯誤，或純粹的法律概念。

事實上，統計數據顯示，在非常多的案件中，執委會都主張自己沒有過錯。



第三節 內部程序的一些特定面向



一、受理條件

監察使法第 2 條第 3 項至第 8 項，規定監察使受理陳情案的條件。曾經有一些案件，是執委會的服務單位認為陳情案不符合受理條件。或即便執委會服務單位判定該服務，不在被審查機構的職權範圍內，而是監察使的職責，但是內部程序的準繩中，卻要求各服務單位只能依據相關的監察使法規定提出評論。

二、對陳情人保密

第一任歐盟監察使索德曼先生很清楚地表示，他在一些情況下，會以保密的方式處理提供給他的資訊和文件。

因此，直到 2004 年 6 月，內部程序的準繩及規定，如果相關服務單位認為該資訊應該保密，他們可以在相關文件中明確記載這一點。而秘書處須採取措施，確保監察使遵守這些保密規定。

關於此議題更精確的準繩，於 1999 年 11 月 9 日提供給各服務單位。而在這些準繩後面的一般性原則，則是監察使會告知該陳情人執委會採取的立場，並將執委會的意見影本提供給陳情人。雖然監察使對陳情案的調查，不像法院程序一樣，但索德曼卻將對抗式原則(adversarial principle)納入程序中。在一些條件下，



監察使會降低其保護，在保密的條件下允許某些文件和資訊提供給陳情人。

我們無權檢視為何監察使取向會有所改變。我們只能說，在理事會討論歐洲議會對監察使法所提出的修正後，監察使檢討這方面的運作，並決定任何提供給他的文件都自動地轉給陳情人。然而，在查閱檔案時也會出現另一種形式的君子協議。

然而，我們可以質疑，為何在監察使調查中要絕對地適用對抗式原則。當然，監察使會去比較兩方的立場是很自然的。的確，他的工作就是要去解決人民和行政部門間的衝突。不過，這種沒有例外的將對抗式原則適用在陳情案上，看起來有點過頭。

例如，假設某機構根據 2001 年第 1049 號關於人民取得文件的規章⁷，而拒絕提供文件和資訊時，情形會如何呢？若將文件提供給監察使，就會造成程序出現漏洞。但不提供給監察使，也會在某些情況下不利於行政部門。

然而，監察使自己對於調閱檔案所提出的解決方案，也會引起其他問題，尤其是關於監察使服務單位所設立的檔案，以及監察自己制訂的關於取得檔案的特定規則⁸。

三、作證

前述的授權程序，在一開始也有條文規定監察使要求官員作證的問題。適用於文件和資訊移交的原則，也應該適用於這類案件。然而，令人驚訝的是，沒有任何一次授權作證，曾經適用過這些原則。

事實上，監察使最初在雅典賭場（Athens Casino）案⁹和塞

薩洛尼基地鐵（Thessaloniki Metro）案¹⁰要求作證時，秘書處比較授權官員在各國國會前作證的議事規則，而採取類似的方法。這表示在得到負責內閣的事前授權後，需要有該職員上級長官的意見，然後得到 GAP（所有負責與歐洲議會關係的內閣成員會議）的事前授權，才能進行發言。

此一內部程序的準繩，無疑比較適合提出書面意見，而不適合授權官員作證的簡單程序。

就作證這件事來說，監察使法明白的規定，官員「必須代表其行政部門發言，並符合該行政部門的指示……」。這樣的文字會讓某些人感到驚訝，因為有人可能會質疑在「指示」下能夠得到多少證據。這很容易讓人理解，為何在索德曼先生警告下，歐洲議會想要修改監察使法的這一點。

然而，我們應該避免任何誤解。我們在此所說的，不是在司法機構前宣誓作證，而是在對行政部門調查其好壞時作證。這的確是一個官員的作證。不論該官員是否願意，都是在一階層體系內工作，並在一個遵從指示下的環境中執行其職務。

四、友善解決方案

在係爭程序的最初版本中，並沒有明確提到如何處理友善解決方案。然而，為了答覆監察使 2002 年 10 月 16 日的信件，並透過補償來消除不當行政，執委會於 2002 年 12 月 16 日做出結論：

「……如果一個案件成立，消除不當行政及其後果是好的運作，且如果可能的話，應考量比例原則，讓陳情人可以回到不當行政沒有發生的狀況；雖然很難想像這種狀況，但執委會仍會逐



案檢查，對於所造成的不便，是否有救濟方式及如何救濟。在例外情形中，可以考慮金錢補償。執委會可以從歐洲法院對非契約責任的判例法中尋找靈感……」¹¹。

這樣的回應在 2004 年修改時被納入程序性的文件，並宣告處理友善解決方案原則的決定，應該符合程序的一般規則。然而，當友善解決方案涉及付款時，秘書處、法律服務處和預算總署應該逐案檢查。

從過去的經驗明顯可知，處理友善解決方案原則的決定可以適用於不同情況，而且相對於就解決方案的原則達成協議，有時候似乎更難找到一程序來執行友善解決方案。

五、程序面的改善：對友善解決方案的一些建議

對友善解決方案的決策，無庸置疑的，是最難符合監察使程序中的一部分。其要求各相關服務單位和各委員內閣先承認沒有妥當處理該事項。所以，若能對這類決定提供一點協助，以減少「情緒」的影響，絕對有其價值。

可以制訂某些指示

這些準繩應該明確指出，在監察使運作的先例中欠缺可供依循的規則。實質上，這表示監察使自己過去沒有提過如何將一個案件轉成解決方案。這不表示，執委會的決定對其他類似狀況可以產生任何效力。在 2002 年 12 月 16 日對監察使的答覆中提及比例原則時，即涵蓋後一面向（見本章第 4 節）。此外，在透過友善解決方案解決的案件中沒有使用先例，並不會阻礙監察使就更

一般性的議題提出草擬建議。

在準繩中另一個應提及的原則是對陳情人「不進行迫害」(non-persecution)，意思就是不要去處罰提出陳情的人。當各服務單位和委員內閣知道出現違約時，也只能以一般方式在未來改變該情況。這種情形，雖然在理論上不涉及最初陳情案，但仍會被視為處罰陳情人，因而應盡量避免。無論如何，這會違背將案件提交給監察使的目的。

第三項要建議的原則，則是要考量被公共輿論懲罰的危險。很明顯的，這涉及意見和預測的主觀本質，所以是最難操作的原則。然而，這項風險（理性運作者越來越考量此一風險）應使執委會在處理案件時盡量保持一致。對於一種執委會也會責備會員國所採取的態度，若自己也因為持這種態度而出現在監察使的檔案中，又要如何自圓其說呢？

最後，如同在草擬準繩時一樣，如果每一次提出友善解決方案時，除了其他相關的服務單位外，若能納入預算總署的中央財政服務，那絕對是有幫助的。從經驗得知，財政服務通常採取的是一個可以反省良好行政的態度，而可以補充法律服務處的功能。

六、批判性評論

一旦監察使決定終結一案件，即便該決定包含批判性評論或後續的評論，執委會的基本態度就是不再答覆。

這個務實態度的理由，就是不想無限制地拖延爭論，但後來監察使對這些類型的評論作特別記載，並要求改善時，執委會才



改變這種態度。執委會決定根據標準程序，對監察使在所有案件中提出的批評，都予以答覆。

七、一個對監察使友善的程序？

上述介紹的程序，是否足夠開放，而能滿足良好行政的需求？

這問題很難回答，因為很明顯的，良好行政的概念可以有很多種解釋。但是必須承認一點，那就是許多監察使關心的面向，執委會都已經在其行政管理上予以採納。例如，監察使在許多問題上已經改變看法，包括在公開場合檢查文件的正確影本、支付期限的議題、陳情人在違反共同體法處理程序的角色、將良好行政概念適用於法律錯誤上、友善解決方案後的處理方針等議題。

我們必須承認，都是因為有前述程序的前提下，才可能有這些發展，而且接受集體職責的原則後，該程序納入不同的行政、法律面向，也因為真正接納歐盟監察使所定義的良好行政，而原本很像司法訴訟的機構辯護態度，也因而緩和。

透過前面第三、四節所介紹的友善方案發展過程，可知在執委會答覆方面的精緻平衡。因為負責之服務單位及相關的服務單位表達的各種考量，再經由秘書處的協調，然後又經過負責與監察使關係的委員內閣的監督，才使這些答覆的平衡本質得以成功。我們不需說太多，只需將本文所使用的一些文字，和當初撰擬這些文字的服務單位連起來，即可證明。例如，「比例」原則的引用，引導出恢復良好行政原則，或者「歐洲法院對非契約責任的判例法」，其以法律字眼反映金錢賠償的可能性。至於「如果可能」、「逐案審查」、「是否有、及如何作」、「在例外情況」、「必

要修正」等字眼，以及常常使用的條件，都象徵各服務單位對話的妥協，無疑讓該程序充滿魅力。



第四節 結論



執委會對處理監察使陳情案內部程序的一般概念，早在第一任歐盟監察使開始工作以前，在 1993 年末就決定了，這點令人訝異。集體職責原則能夠透過授權和再授權的過程發揮影響力，以及在處理檔案之不同委員內閣及服務單位之角色分配的平衡，這些方式都是此一程序的基本要素。我們不得不承認，這樣的平衡就是讓執委會對歐盟監察使表達之關心保持開放的原因。此種平衡突顯的特徵，就是此一負責與監察使關係之特別職責結構的發展，既是行政性的，也是政治性的，而且其被授權處理所有範圍的個別案件。



註 釋

- 註 1：關於公開取得理事會和執委會文件的行為規範 (Code of Conduct concerning public access to Council and Commission documents)，Official Journal 1993 L 340，頁 41；關於公開取得執委會文件的執行，執委會則於 1994 年 2 月 8 日通過 1994 年第 90 號決議 (Commission Decision 94/90 of 8 February 1994 on public access to Commission documents)，Official Journal 1994 L 46，頁 58。
- 註 2：2001 年 5 月 30 日歐洲議會和理事會公布 2001 年第 1049 號關於公開取得歐洲議會、理事會和執委會文件的規章 (Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents)，Official Journal 2001 L 145，頁 43。
- 註 3：在當時，對程序運作的指示，已經提給各總署的協調人。
- 註 4：參見，針對歐洲執委會所提出的陳情案 132/21.9.95/AE/EN 的決定，歐盟監察使 1996 年度報告，頁 66。
- 註 5：參見，針對歐洲執委會所提出的陳情案 206/27.10.95/HS/UK 的決定，歐盟監察使 1996 年度報告，頁 58。
- 註 6：參見，針對歐洲執委會所提出的陳情案 34/21.7.95/PMK/EN 的決定，歐盟監察使 1996 年度報告，頁 21。
- 註 7：2001 年 5 月 30 日歐洲議會和理事會公布第 1049 號關於公開取得歐洲議會、理事會和執委會文件的規章 (Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and

第十章 歐盟執委會處理歐盟監察使調查的內部程序

Commission documents), Official Journal 2001 L 145, 頁 43。

註 8：監察使 2004 年的年度報告包含一節 (2.6.4) 來討論這個問題。

註 9：參見，對陳情案 1140/97/IJH 的決定，歐盟監察使 1999 年度報告，頁 83。

註 10：參見，對陳情案 995/98/OV 的決定，歐盟監察使 2001 年度報告，頁 116。

註 11：歐洲執委會秘書長於 2002 年 12 月 16 日寫給歐盟監察使的信，信乃關於透過補償以消除不當行政，以及批判性評論的後續步驟。公布於歐盟監察使網站：<http://www.euro-ombudsman.eu.int/letters/pdf/en/20021216-1.pdf>



第十一章 歐盟監察使向歐洲 議會提出的特別報告

羅伊·培瑞 (Roy Perry)



第一節 監察使其與歐洲議會的關係



歐盟監察使是聯盟人民的主要捍衛者，以對抗歐洲機構的不當行政。和大部分的國家監察使一樣，歐盟監察使的最後制裁，就是向歐洲議會報告不當行政的狀況，可能是年度報告，或是特別報告。

歐盟監察使不但是歐洲聯盟民主架構內重要的部分，也是確保所有機構謹記其民主義務的重要功能。歐盟監察使是由歐洲議會任命，所以歐盟監察使報告的對象就是歐洲議會，如果他想要成功的話，他也要與歐洲議會保持緊密的關係。歐洲議會主要是由聯盟人民直接選舉的代表所組成，所以聯盟人民要確保所有機構維持正當程序，最後的訴求就是歐洲議會。歐盟監察使是一重要的工具，讓歐洲議會可以確保行政部門保持其應該有的樣子。如果監察使認為有需要提出特別報告，就不能被當成瑣碎的日常事務，而歐洲議會若支持監察使的發現，也必須保證監察使的建議被執行或不被忽略。

要讓兩者的關係成功，很明顯的，歐洲議會必須完全信任歐盟監察使，且監察使也要完全信任歐洲議會。

歐洲議會需要歐盟監察使，而歐盟監察使也需要歐洲議會。
(說明：在本章中，他包括她)



第二節 歐盟監察使的角色和權力，以及特別報告的重要性



歐盟的民主基礎，就是所有官員都希望在一個良好行政的架構內運作。各機構都應該樂見一個良好行政的準繩，而且若被歐盟監察使發現其有缺失的話，各機構也應該正面回應。監察使不該也不能去作的，就是撤銷機構的行政行為，更別提該機構在政策領域中行使裁量權的決定。

一般來說，監察使指出存在不當行政時，都會伴隨救濟。可能是透過友善解決方案的方式，或在必要時提出批判性評論。

但是，若監察使和相關機構就算同意案件的相關背景，卻對是否存在不當行政行為有不同看法時，會產生更嚴重的困難。還有另一種情況，就是監察使認為在該機構內存在結構性的運作，而未達到良好行政的最高標準。

就這點來說，尤其是歐洲執委會（但不是唯一的機構），至今都未採納監察使所建議的「良好行政行為規範」。如果各方都能一起同意對「良好行政」的定義，這對各機構和人民來說都是有所助益的。

當出現這些違反情形，特別是具有結構性問題時，歐盟監察使的最後制裁，就是向歐洲議會提出特別報告，希望吸引他們的注意。在歐洲議會的地位提昇，以及其越來越願意行使權力後，各犯錯的機構（尤其是執委會），更應該注意其觀點。



第三節 特別報告



從 1997 年第一次提出特別報告開始，至 2004 年 12 月一共提



出9份特別報告。其中4份特別報告，是由監察使主動進行調查後的結果，而另外5份，則是由向監察使提出的陳情案，所引發出的一般性議題¹。

- 一、監察使主動對人民取得文件問題進行調查（616/PUBAC/F/IJH）後，於1997年12月15日向歐洲議會所提出的特別報告：這份報告，是因為歐盟監察使調查某些機構沒有制訂關於人民取得文件的規則，因而所寫的報告。（各種取得資訊的議題，不斷成為特別報告的主題。）由於監察使的提議，或是符合其建議，14個共同體機構中的13個，後來制訂關於取得文件的規則。監察使樂見這樣的進展，但在後續的報告中又回來關心這個議題。
- 二、監察使主動對執委會聘僱程序之秘密問題進行調查後，於1999年10月18日向歐洲議會所提出的特別報告：其中，監察使要求，應徵工作者應可索取他們自己分數草稿的影本。
- 三、監察使主動對共同體機構和單位是否存在以及是否提供給公眾良好行政行為規範進行調查（OI/1/98/OV）後，於2000年4月11日向歐洲議會所提出的特別報告：監察使的主動調查乃起源於1998年，當初是因為歐洲議會決議，所有機構都應該受到共通的良好行政行為規範的拘束及指引。雖然所有機構都支持這項原則，但是沒有任何機構（包括歐洲議會自己）有這樣的規範。執委會在特別報告提出時，正在草擬規範，不過只是準繩，並無拘束力。監察使因而建議，歐洲議會應根據歐洲共同體條約第191條主動提出，通過一項對所有機構有拘束力的規章。

- 四、監察使對某一針對歐洲執委會的陳情案713/98/IJH所提草擬建議後，於2000年11月23日向歐洲議會所提出的特別報告：這一份報告進一步處理取得資訊的問題，尤其是關於知道與執委會官員開會的其他參與者姓名的權利。這個案件的背景，與隱私權有關，而這也是某些開會參與者所主張的。但監察使認為，與執委會官員開會並沒有任何隱私權可言。畢竟，執委會是一個公部門。
- 五、監察使對某一針對歐洲執委會的陳情案242/2000/GG所提草擬建議後，於2001年11月15日向歐洲議會所提出的特別報告：該報告處理的陳情案，是一位借調至執委會服務的國內專家，她因無法兼職工作而向監察使陳情。她主張執委會歧視女性申請人。監察使建議，歐洲議會應通過決議，禁止執委會自己制訂規則，而不聘用借調國內專家擔任兼職工作。他認為沒有理由拖延，因為各機構的徵聘運作需要更一般性的改革。
- 六、監察使對某一針對歐盟理事會的陳情案917/2000/GG所提草擬意見後，於2001年11月30日向歐洲議會所提出的特別報告：這是源自一個英國的非政府組織國家觀察（Statewatch）所提的陳情案，其認為理事會的委員會所作的決定，往往都沒有說明依據哪一文件達成該結論，也沒有列出所有的參考文件。監察使因而建議歐洲議會，通過其建議作為解決方案。該建議內容為，要求理事會應提供所有本案要求的文件，而政府所持有的各種文件記錄，也應提供給人民。
- 七、監察使對某一針對歐洲議會的陳情案341/2001/（BB）IJH所提草擬建議後，於2002年12月5日向歐洲議會所提出的特



別報告：這是起源於一位應徵工作者，他想要在徵聘工作中成功應徵上的人的姓名及成績，遭到拒絕，而針對歐洲議會提出陳情。監察使認為，公開徵聘的應徵者姓名應予公開，並請歐洲議會通過決議接納其建議。

八、監察使對某一針對歐盟理事會的陳情案1542/2000/（PB）SM所提草擬建議後，於2002年12月12日向歐洲議會所提出的特別報告：陳情人是一研究生，他想取得某些文件，卻因為那是法律意見而拒絕提供。監察使認為，所有的法律意見均應主動提供。除非理事會能夠證明，公開這些資訊會傷害理事會的決策程序。理事會也質疑監察使是否有權調查這些案件。監察使因而向歐洲議會建議，理事會只能在某些情況中拒絕公開法律意見，而不能全部拒絕。

九、監察使主動調查（OI/2/2003/GG）並對歐洲執委會提出草擬建議後，於2004年12月20日向歐洲議會所提出的特別報告：雖然本案是採取主動調查，但該報告卻是由一位陳情人所促成。這個案件起源於執委會於伊斯蘭馬巴德派駐的新聞官員，他主張其職位等級受到歧視。監察使認為，執委會必須檢討其關於派駐於第三世界國家之新聞官員職位等級規定，以及陳情者職位等級。他建議歐洲議會通過此內容的決議。



第四節 歐洲議會對特別報告的反應



過去都是由請願委員會先審查所有由監察使提交給歐洲議會的特別報告，並在其對監察使工作的年度報告中提及任何的特別

報告。

大部分情形，這些年度報告都會寫到，對各機構（通常是執委會）對監察使所提建議開始進行思考或承諾感到滿意。例如在阿斯特麗德·托爾斯（Astrid Thors）的報告²中，他對國家觀察組織所提出陳情案的特別報告，提到執委會已經開始增加其公開透明，而感到滿意。

同樣地，珍·藍伯特（Jean Lambert）在其 2002 年 10 月的報告³中，對於執委會消除聘僱方面之歧視所提出的提案，表示樂觀其成。

然而，同一報告人藍伯特女士卻對前述的 713/98/IJH 案件特別報告的結論，並不樂觀，此乃處理取得執委會會議參與者資訊的案件。

大多數情形，監察使的特別報告，都是處理原則性的議題，而這些原則都是歐洲各機構口惠而實不至的原則，包括公開透明、不歧視及良好行政等。

目前仍然沒有一項適用於所有機構的良好行政行為規範，這表示提出特別報告的程序，並不保證能成功。

千萬不要低估官僚對耽擱、模糊焦點的能力。就這部分而言，所有歐盟機構的官僚，包括歐洲議會，都從各國的夥伴學到不少。由於特別報告是歐盟監察使的最終制裁手段，而讓該報告「蒐集灰塵」則是忽略其結論的最佳方式，故歐洲議會最好引進一機制，希望能對要求後續遵循特別報告的決議，有更強的執行力。

歐洲議會與其對頑抗的機構表示懇求或虔誠希望在未來能夠妥協，還不如考慮設定一定的遵守時限。

任何不遵守該時限的行為，均應自動考慮在預算決議上，拒



絕補助該機構或有錯的機構首長，亦即停止執委會委員或秘書長的薪水。這絕對會引起官員的注意，並給未來的特別報告裝上牙齒。

註 釋

註 1：本章所提到的特別報告，在歐盟監察使網頁都可以下載：<http://www.euro-ombudsman.eu.int/special/en/default.htm>

註 2：歐盟監察使對陳情案 917/2000/GG 向歐洲議會所提特別報告的審查報告(Report on the Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament in complaint 917/2000/GG) (A5-0363/2002).

註 3：歐盟監察使對陳情案 242/2000/GG 向歐洲議會所提特別報告的審查報告(Report on the Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament in complaint 242/2000/GG) (A5-0355/2002).

第十一章 歐盟監察使向歐洲議會提出的特別報告



第十二章

要求行政機關在有裁量權的情況下負責：歐洲法院、歐洲議會及歐盟監察使的角色和方法

格雷戈里奧·伽宗·克拉里亞納 (Gregorio Garzón Clariana)¹



第一節 前言



對於共同體機構及單位（「行政部門」）和其被賦予的權力，歐洲法院、歐洲議會和歐盟監察使扮演不同的角色。歐洲經濟共同體條約增訂第 138C 條至 138E 條²後，馬斯垂克條約承認歐洲議會的既存功能，包括請願權，以及設立一臨時性調查委員會行使調查權。但是，也許更重要的是，條約創設一個有新視野的新角色：歐盟監察使。要完整掌握這三個參與者採取的不同角色和態度，以及他們對行政部門角色和運作的影響力，必須採取綜合途徑。必須先分別分析這三個機構，然後再比較三者間的主要差異。此外，不只是要注意其在法律文件上的用字，也要注意他們運作上所反映出來的真正角色。由於篇幅有限，本章不可能提供完整的評估，而只著重於這三個單位的關鍵特徵和區別。



第二節 歐盟監察使的角色和取向



一、概說

第一任歐盟監察使在其對歐洲議會提出的第一份年度報告中，描述其部分的任務為「……增進共同體機構和聯盟人民間的

關係。」³

根據歐洲共同體條約第 195 條第 1 項，賦予監察使受理任何聯盟人民⁴，以及任何居住於會員國內或於會員國內有法定住所之自然人或法人，對於共同體機構或單位執行職務之不當行政的陳情，但不得影響歐洲法院與第一審法院行使其司法角色⁵。

就歐洲共同體條約第 195 條第 1 項⁶，必須強調 3 個主要重點：

第一，監察使的職權範圍，只限於監督共同體機構和單位的活動⁷。他也可以對歐洲議會潛在的不當行政進行調查⁸。任何針對會員國機構或國際組織活動的陳情案，則不能受理。歐洲法院及第一審法院行使司法職權，則不在其職權範圍內。

第二，不論是歐洲共同體條約，或是歐盟監察使法⁹，均未對「不當行政」這個字眼提供定義，這使監察使的權力範圍不太明確。後來是監察使自己為「不當行政」提供定義，而確定其權力範圍。在 1995 年度報告中，描述所謂的不當行政，就是共同體機構或單位沒有按照拘束的條約和共同體法令來行動，或者沒有遵守歐洲法院和第一審法院所確立的規則或法律原則。此外，他還提供一份列舉的不當行政例子，包括過失、不公平、濫用權力等，但並不以此為限。後來他對這個字眼又提供一定義，亦即：「……當公部門未能遵守拘束的規則或原則而行動時，就屬於不當行政。」¹⁰

最後，要想在歐盟監察使的職權範圍內，提出陳情者，必須是歐洲共同體條約第 195 條第 1 項所授權的個人。對於此部分，歐盟監察使法規定更多關於受理條件的判準，例如陳情人必須在知悉相關事實後 2 年內提出陳情案¹¹。



雖然歐盟監察使被授權對行政部門的工作進行調查，並審查其行爲，而法院是要行政部門對其行爲負責，但兩者的角色還是有所不同。這些不同之處，以及歐洲法院和歐盟監察使間的真正關係，以下將分段說明。

第一項區別在於，條約直接賦予監察使主動調查的權力¹²，而歐洲法院卻必須由有權起訴的一方或法庭才能開啓其程序¹³。

第一任監察使被任命後不久，就主動進行調查，形成該機構的角色，並強化該職位現在的影響力¹⁴。但是另一方面，他也以平衡的方式謹慎使用其權力，既得到共同體機構對他的尊重，也避免其職位因引起太多批評而被貶抑的危險。歐盟監察使因而限制自己，一年只主動進行幾件調查，而且必須是根據他收到的陳情案中，感覺存在較一般性的問題，才會主動進行調查¹⁵。

爲了確保歐盟監察使能夠完整有效地行使權力，監察使法第3條規定，共同體機構或單位有義務提供監察使所有其索取的資訊，並讓其取得相關檔案，除非有實質正當的機密理由才可拒絕¹⁶。提供有用資訊的義務，又擴張到會員國政府上。但是，監察使並沒有權力直接強迫這些協助，只能在被拒絕的時候，通知歐洲議會，歐洲議會則會做出「適當回應」¹⁷。

關於證人作證部分，監察使法只要求共同體機構的官員和其職員在監察使的要求下作證，但規定：「……他們應代表其行政部門，並在其行政部門的指示下發言，同時繼續遵守專業保密義務」¹⁸。不過，與歐洲法院程序不同的是，他們不需要宣誓。相對地，歐洲法院可以要求其所選的個人或團體提供專業意見，可以聽取證人作證，並有權對拒絕作證的人施加罰金制裁¹⁹。

另一項差別，是在發現行政部門活動的缺失後，監察使和司法機構的權力範圍有所不同。就此部分，必須指出，歐洲法院的判決，根據條約²⁰有直接的執行力，相對地，歐盟監察使卻不能施加其義務。他的決定並無法律拘束力，也不能被執行。他們只能與係爭機構就該議題提出友善解決方案²¹。不然，歐盟監察使就只能告知歐洲議會和其委員會²²，提出批判性評論²³，或者提出建議²⁴。他的年度報告則會以所有官方語言正式出版。爲了提升他與人民的溝通層次，監察使設立網站。所以，監察使要糾正不當行政情形，必須非常仰賴他的個人特質及權威性、報告品質和可信度，以及所屬職員的效率。這些因素將決定各機構是否在受調查後要改變其運作方式，以及一般人民對其權力的接受度²⁵，還有人民是否願意向他提出陳情案（後兩者其實高度相關）。

歐洲共同體條約第 195 條進一步規定，如果相關案情正訴訟繫屬中，或已經訴訟終結，監察使不能進行調查²⁶。基於此理由，如果陳情案涉及的當事人以及事實，目前正在第一審法院訴訟中，則監察使將不受理該陳情案²⁷。但相反地，就算案件曾經過監察使處理，也不會影響係爭議題送交法院處理。

此外，就監察使與歐洲法院的關係來看，必須簡單提及歐洲法院在蘭貝茨（Lamberts）案²⁸中的判決。該案從第一審法院上訴至歐洲法院，而歐洲法院支持第一審法院的判決結果，並宣告原則上，監察使若沒有處理好陳情案而造成的損失，受害者可提出訴訟求償。歐洲法院進而認爲，在例外情況中，人民可以證明監察使嚴重違反共同體法，而造成相關人民的損失²⁹。歐洲法院也認爲，監察使的權力雖受歐洲議會審查，但並不因而排除歐洲



法院的司法審查³⁰，這並不會產生侵害監察使獨立性的問題³¹。但另一方面，第一審法院卻拒絕審理監察使的行為缺失，而認為監察使並非歐洲共同體條約第 232 條意義下的機構（之前的歐洲經濟共同體條約第 195 條）³²。

就歐盟監察使與歐洲法院的差別，最後必須說明，雖然是想創造一套「軟法規則」(soft-law rules)³³，尤其是在良好行政行為原則的認定上，但歐盟監察使並非不屬於共同體法的範疇，而仍然受到歐洲法院解釋的拘束。

從某些案件，可以看出監察使試圖對共同體法提出自己的解釋，並創造新的具拘束力的規則。例如，在 1542/2000/ (PB) SM 這件關於人民取得文件（尤其是法律服務單位的法律意見）的陳情案中，監察使認為人民原則上應可取得理事會在法律權責範圍內的行為所有有關的案件，並對歐洲議會提出特別報告³⁴。這並不符合歐洲法院所建立的判例法。在陳情案 2371/2003/GG 中，監察使原本向理事會提出草擬建議，但後來因未發現任何不當行政而終結案件，因而符合第一審法院在 2004 年 11 月 23 日，關於理事會有權拒絕提供其法律服務意見的判決 (Turco case, T-84/03)³⁵。不論如何，共同體行動合法性的審查，仍然是歐洲法院的職權³⁶。就請求歐洲法院介入的權力方面，這已經見於歐洲議會和理事會 2000 年 12 月 18 日第 45 號對共同體機構處理個人資料以及資料自由流通之保護個人規章的第 47 條³⁷，而歐盟監察使已表示他想要與歐洲法院合作，而非與歐洲法院競爭。

如前說明，歐盟監察使在共同體機構的整體功能中扮演的實際角色，尤其是與其他機構面對面的關係，取決於歐洲共同體條約和監察使法所界定之權力的解釋與使用。第一任監察使採取積

極主動的態度，並時常使用目的論取向來解釋規範其功能和權力的規則，以達到「……強調歐盟行政部門的公開、民主與負責的形式」³⁸。為了有效捍衛人民權利，他也提到 2000 年各機構莊嚴宣布的基本權利憲章，說該憲章裡面已經出現「接受良好行政服務的權利」，不過該憲章尚未成為有拘束力的主要法，即便歐洲議會認為自己要受到該憲章的拘束。甚至，他也強調制訂一項有拘束力的良好行政行為規範的重要性³⁹。最近，現任的歐盟監察使已經開始處理重要的議題，亦即如果各機構或單位對監察使的調查提供不正確的資訊，將如何影響人民對其工作的信任。為此問題，監察使向歐洲議會提交特別報告，呼籲歐洲反詐騙署（European Anti-Fraud Office）承認，其在針對監察使調查的答覆中作不正確及誤導的陳述，並建議歐洲議會對此議題通過一決議⁴⁰。

二、當行政部門擁有裁量權時監察使的取向

在監察使的一次決議中，他指出「……在執行工作計畫時，執委會必須享有一定程度的裁量權，必須透過預算程序對歐洲議會負責。此外，監察使處理不當行政檢舉案的角色，就是要作為法治、良好行政及基本人權的捍衛者。本案中對監察使要處理的重要問題，在於執委會的行動是否符合拘束它的規則和原則，包括歐洲良好行政行為規範所立下的良好行為原則」⁴¹。

因此，監察使尊重執委會判斷好壞時的裁量權力，而他則改將焦點放在程序缺失上。

關於歐洲共同體條約第 226 條違反共同體法的處理程序，執



委會擁有廣泛的裁量權，可決定是否要對會員國開啓處理程序，而監察使則是很努力地想提升此程序的公開透明，並制訂處理此檢舉的程序規範⁴²。受到他提案的影響，執委會通過一份對歐洲議會和歐盟監察使的函示，以處理與違反共同體法之檢舉人的關係⁴³。

如監察使在 1998 年於斯德哥爾摩向國際棋聯大會所發表的演說，他承認執委會擁有廣泛的裁量權，可決定是否要向歐洲法院提起違反共同體法的訴訟。然而，執委會應對不提起訴訟的決定提供理由。另一種角度則是認為，對於不提出訴訟可能有某種政治理由，但若是將這些理由公開則會令人尷尬⁴⁴。

在斯德哥爾摩的歐洲法會議（2001 年 6 月 12 日第八場）演講中，監察使指出，他在處理涉及執委會裁量違反共同體法程序的不當行政時，會根據三項一般性原則：

第一，人民有權在影響其利益的決定做成前，提出意見。第二，該機構必須對其行為提供理由。第三，該機構行使裁量權時，必須在法律權限範圍內。此外，他也強調「……監察使不會質疑一個裁量決策的好壞，只要該機構或單位是在其法律職權範圍內行使裁量權」⁴⁵。



第三節 歐洲議會的角色和取向



雖然歐洲議會比起許多國家議會來說，地位較為弱勢⁴⁶，也無法與歐盟理事會具有相等的地位，但是歐洲議會還是有權力監督個別的行政部門⁴⁷。這項權力乃是透過幾種方式來行使。

可行使質詢權（Questions）⁴⁸，由歐洲議會或其成員⁴⁹，對各

機構的活動以及其職責範圍進行質詢，行政部門有義務答覆。他們可以用書面或口頭的方式：書面的問題及其答覆意見會刊載於歐洲聯盟的官方公報（Official Journal）。如果沒有在設定的時間內提供書面答覆，在原詢問人的要求下，可將該議題納入負責委員會的會議議程中⁵⁰。故質詢一方面可以讓歐洲議會取得關於行政部門活動的資訊，另一方面則可以告訴人民其行政部門的缺失。

接下來，歐洲共同體條約第 193 條可以設置調查委員會（Committees of Inquiry）⁵¹，讓其可以「在不危及該條約賦予其他機構或單位的權力之前提下進行調查，調查被檢舉者在執行共同體法上的違法或不當行政行為，除非該案目前正繫屬於法院，或者該案正在法律訴訟程序中。」和監察使不同，調查委員會是臨時性的⁵²，是爲了特別目的而成立⁵³。另一項差異則是調查的範圍，調查委員會有權調查執行共同體法範圍內任何的違法行為⁵⁴，而不限於不當行為，例如，包括會員國和區域政府執行共同體法的情形⁵⁵。與監察使相同的是，調查委員會不可調查法院正處理中的議題，包括各國的法院⁵⁶，一旦法律程序終結後，就可以進行調查。政府部門與相關單位有義務提供委員會所有必要的文件，除了秘密或安全的考量，例外可拒絕提供，其也可以要求任何人於委員會中作證⁵⁷。

歐洲共同體條約第 193 條規定，設置調查委員會進行調查「……但不可妨礙條約賦予其他機構或單位的權力。」因此，調查委員會的設立與工作，都不能妨礙其他機構或單位的活動，包括歐盟監察使在特定議題方面的調查。

委員會的調查，結果通常不會施加任何制裁。其主要是提供資訊給歐洲議會（也可能提供給人民）關於其適用共同體法的缺



失。調查的負面結果，可以做為其他程序的基礎，包括根據歐洲共同體條約第 226 條移送給歐洲法院。

歐洲議會除了取得行政部門活動資訊的權力外，還有一些工具可以用來制裁缺失。除了將針對理事會或執委會的案件移送歐洲法院外，歐洲議會還可以利用一般預算審查程序。這項權力成為對行政部門施加壓力的機制。

此外，歐洲議會不只是可同意執委會的組成和任命，例如在 2004 年組成巴羅佐（Barroso）執委會，此外歐洲議會也有權通過譴責議案，並讓整個執委會總辭⁵⁸。在歐洲共同體發展史上，目前還未曾通過譴責案，而桑特執委會是因為獨立專家的調查而主動辭職。

就歐洲議會與聯盟人民和住民直接連結的面向，向歐洲議會請願權⁵⁹已經穩固地納入歐洲共同體條約中⁶⁰。歐洲議會有義務處理請願案是很自然的，也形成一項間接的工具，讓歐洲議會在行使監督功能時取得有用資訊。請願案必須涉及共同體活動領域範圍內的議題，才會被受理，但不必然要與共同體機構直接相關。其也會碰觸到其他層面的政府治理。此外，係爭議題必須直接影響請願人。然而，請願也可以超越立法與行政的問題。在處理所受理的請願案時，請願委員會可以決定撰擬報告或表達意見，並在必要時，向歐洲議會提出解決方案的建議。此外，委員會要向歐洲議會對其工作以及對其他關於請願之機構所採取的措施，定期提出報告⁶¹。

至於請願委員會與歐盟監察使的關係，委員會負責處理歐洲議會與監察使的關係，並草擬對監察使年度報告的審查報告。至於這兩個單位的職責劃分，在設立監察使的職位後雙方很快就達

成協議。一旦該議題正在委員會處理中，監察使就會避免處理，除非請願人同意將該議題移送給監察使。另一方面，若陳情人同意，監察使也可將陳情案轉給歐洲議會，改為請願案⁶²。如請願委員會已經研究過的案件，只有當發現新事證時，監察使才可以重新處理。還有，委員會的決定不受監察使的審查⁶³。在歐盟監察使 2004 年度報告指出，在代羅薩（De Rossa）報告⁶⁴ 中提出一建議，就是委員會可以使用歐盟監察使聯絡網⁶⁵，建立他們的相互關係，監察使也支持這個概念，將可以增進雙方間的關係。



第四節 歐洲法院



以下段落，則會介紹歐洲共同體的歐洲法院和第一審法院（以及後來的歐洲聯盟公務員法院⁶⁶），可以讓行政部門負責的幾種程序。

歐洲法院對各機構採取行動之合法性的司法審查，可以根據歐洲共同體條約第 230 條⁶⁷ 提出直接訴訟，或是根據歐洲共同體條約第 234 條規定預先裁判之訴提起間接訴訟。判例法⁶⁸ 明白的反映出，當行政部門享有廣泛裁量權時，尤其涉及市場管理與緊急措施時，審查的強度是相當低的，而歐洲法院比較不願意撤銷係爭措施。例如，在一個涉及國家補助的案件中，第一審法院指出：

「……執委會的裁量權，涉及複雜的事實和背景的考量與評價。由於法院無法以自己對事實（尤其是經濟背景）的評估來取代行政機關的評估，此時，法院必須限縮其審查權，僅判斷執委會是否遵守相關程序，以及是否提供決定理由，並判斷該事實是



否正確陳述，以及是否有明顯的評估錯誤或濫用權力……」⁶⁹。

上述這種取向，也在後續關於共同體依據歐洲共同體條約第 288 條的非契約責任案件中被採用。關於立法性⁷⁰的「經濟政策措施」機構擁有廣泛的裁量權，要共同體負責的必備要件，必須嚴重違反共同體法，亦即該機構公然、嚴重漠視其裁量界限。當係爭機構只有很小的裁量權、甚至沒有裁量權時，單純違反共同體法就足以算是嚴重違反⁷¹。

甚至，在歐洲共同體條約第 226 條違反共同體法處理程序的情況中，執委會有展開程序的裁量權，而這項裁量權也被歐洲法院承認和尊重。在 1988 年 6 月 21 日的判決中提到「……基於條約所設計的各機構間的權力平衡，法院不適合思考在條約第 169 條⁷²提起訴訟所追求的目的。」⁷³ 歐洲法院並沒有審查展開程序的動機，但對其裁量權設定一些界限，包括程序的時間限制，以及有義務尊重會員國的辯護權⁷⁴。

關於該機構沒有行動的訴訟程序（歐洲共同體條約第 232 條），值得一提的，只有該機構有法律義務去行動時，才會受理該訴訟，若該機構有裁量權時，則不可對其提出法律訴訟。不過，當該機構有義務行動，但在行動時有評估其優缺點的裁量權，也可對之提出法律訴訟⁷⁵。

然而，歐洲法院的角色不只是在處理法律訴訟而已。尤其，歐洲法院被賦與權力去解釋共同體法⁷⁶。歐洲法院使用這項解釋權，形塑共同體法和其決定性特徵，例如其直接效力與最高性等。歐洲法院創造的判例法，就是根據這些先例而來，如此歐洲法院就建立他們自己的法學，且在大多數時候，他們都會依循之

前類似案例中的論理。甚至，在預先裁判之訴（preliminary ruling procedure）中，如果要求解釋的法院提出的是相同案件中的問題，而沒有提出新事實的話，歐洲法院傾向引用之前的判決⁷⁷。雖然歐盟監察使被認為是一種新的「軟規範」的來源，他不可以抵觸既存的規則或是共同體法院的解釋。

爲了確保判決上的一致性，尤其是涉及共同體法解釋的效用，歐洲法院是以階層的方式所組織起來，歐洲法院位於最高地位，可審查第一審法院的判決⁷⁸。同樣地，第一審法院可將相關的案件移送給歐洲法院。此外，理事會可以用一致決的方式，創設一個永久法庭，以作為某些特定議題的第一審法院⁷⁹，但該法庭的決定仍須受到第一審法院的審查⁸⁰。相對地，監察使的決定卻沒有上訴管道。

不過，在當事人不具備當事人適格⁸¹，或者在他們認為法院程序太昂貴或太冗長時⁸²，他們並無法利用法院訴訟，所以當事人會想辦法使用其他的救濟管道。



第五節 結論



以上所提出的簡單分析顯示出，雖然歐洲法院、歐洲議會和歐盟監察使被賦予不同的角色，也有不同的工具可使用，但他們在促使行政部門負責方面，卻可以彼此補充。

司法部門有權強制行政部門去更正錯誤，以及對條文的錯誤適用，但司法部門也必須尊重行政部門在執行共同體法時的政治選擇空間。歐洲法院仍然是唯一有權解釋共同體法的機構，卻可確保共同體法適用上的一致性。對個別的人民或法人來說，他們



並非總是能使用歐洲法院進行訴訟。因而，監察使提供一個不昂貴、有彈性的解決方案，讓個人可以透過這個管道，讓人們注意到行政部門對人民所做的不當行為。然而，監察使卻不能取代歐洲法院。這兩者必須同時存在。

歐洲議會是唯一人民直選的歐洲機構，其有權透過幾種方式對行政部門行使一般的監督權。對聯盟人民來說，這也提供另一種揭發行政缺失的工具。然而，其整體的權力，卻不如其他國家國會的權力那麼大。不過，它還是想辦法強化其地位，並在共同體機構體系中獲得尊重。

若與歐洲法院所提供的法律救濟相比，向歐盟監察使陳情是一種軟性的方法，且不保證一定能得到救濟。監察使的主要任務，就是讓人民注意到這個問題，並透過輿論壓力來促成解決方案，有時還需要歐洲議會的協助。此外，歐洲共同體條約直接授權歐盟監察使可採取主動調查。這讓他不只能夠去處理過去所發生的不當行政問題，也讓他有機會建議共同體機構某些未來的行為。

因此，監察使的影響力，很大一部分要仰賴其報告品質和可信度，以及他所屬職員的效率；另一方面也要取決於監察使本身的人格特質和權威，亦即他不只是對個別的陳情案進行調查，而要看他對行政部門活動出現的一般缺失有多積極處理而定。

第十二章 歐洲法院、歐洲議會及歐盟監察使的角色和方法

註 釋

- 註 1：作者感謝瑪塔·溫迪西 (Marta Windisch) 對提供本文草稿部分內容的貢獻。
- 註 2：現在是歐洲共同體條約第 193 條至 195 條。
- 註 3：歐盟監察使 1995 年度報告，第 I.3.3 部分。
- 註 4：任何聯盟人民以任何一種官方語言向監察使提出陳情案，以及以相同語言收到答覆的權利，受到歐洲共同體條約第 21 EC 條所保障。
- 註 5：關於歐盟監察使的規定，也被納入歐洲憲法條約中，在 2004 年 10 月 29 日於羅馬簽署，而本文寫作當時則在各會員國進行批准程序中。參見該條約的第 I-10、I-49、II-103、III-128 和 III-335 條。
- 註 6：根據歐洲聯盟條約第 41 條規定，監察使的權力涵蓋警察和司法在刑事案件中的合作（第三支柱）。
- 註 7：歐洲憲法條約明白的將監察使職權範圍所包含的單位，涵蓋到各局處或辦公室。
- 註 8：例如，參見歐盟監察使 2004 年度報告，監察使報告他調查歐洲議會關於實習生的規則、抽煙相關規則的執行，以及翻譯契約不合理的終止等問題。
- 註 9：根據歐洲共同體條約第 195 條第 4 項，歐洲議會於 1994 年 3 月 9 日通過對監察使執行職務之法規與一般條件之決定 (Official Journal 1994 L 113, 頁 15, 後來又經 2002 年 3 月 14 日歐洲議會決定修正, Official Journal 2002 L 93, 頁 13)。此項決定的第 14 條規定，監察使應通過此決定的施行細則。
- 註 10：參見歐盟監察使 1997 年度報告，頁 23。
- 註 11：參見歐盟監察使法第 1 條第 3 項、第 2 條第 3 項、第 2 條第 4 項和第 2 條第 8 項。



註 12：歐洲共同體條約第 195 條第 1 項。

註 13：參見歐洲共同體條約第 226 條和以下的條文。也參見歐洲法院法 (Statute of the Court of Justice) 第 21 條和以下的條文。

註 14：他在 1997 年度報告中，就已經使用主動調查，包括調查各機構聘僱員工的程序、促進公開透明、對執委會處理人民所提起對會員國違反共同體法之檢舉的程序，以及關於人民取得文件的陳情案。

註 15：在 2004 年度報告中，監察使將其主動調查分為兩類，一類是調查由無權陳情的人所提出的可能有不當行政的案件，另一則是對機構中存在的結構性問題進行調查。就後者而言，2004 年監察使調查過歐洲學校行政部門的運作缺失，以及借調國內專家的內部申訴程序等問題。

註 16：歐盟監察使於 2001 年 9 月 6 日要求歐洲議會擴大其取得文件的範圍，歐洲議會因而通過決議，欲修改監察使法第 3 條，並提出 3 個修正案：

- 可基於「實質正當的機密理由」而拒絕提交文件給監察使的機會，應被刪除，而監察使應可「詢問與取得任何文件」，但同時要求監察使不可將機密文件內容洩漏，
- 共同體機構或單位在讓監察使取得各國的機密文件前應取得各國同意的要求應加以修改，改為只要求「知會相關國家」，
- 關於作證部分，要求官員「必須代表其行政部門發言，並受其行政部門指示，並有義務保守專業秘密」的規定，應修改為，要求「其提供完整和真實的資訊」。

這項決定被轉給理事會和執委會，並刊登於 2002 年 3 月 21 日歐洲共同體公報(Official Journal of the European Communities on 21 March 2002, C 72 E, 頁 336)。至今仍未通過這些修正案。

第十二章 歐洲法院、歐洲議會及歐盟監察使的角色和方法

註 17：歐盟監察使法第 3 條第 4 項。

註 18：歐盟監察使法第 3 條第 2 項。

註 19：歐洲法院法第 25、26 和 27 條。

註 20：歐洲共同體條約第 244 和 224 條。

註 21：參見歐盟監察使於 2002 年 7 月 8 日通過執行規定的決議 (Decision of the Ombudsman adopting implementing provisions) 的第 6 條，以及 2004 年 4 月 5 日歐盟監察使決定所做的修正。

註 22：根據歐洲共同體條約第 195 條第 1 項，監察使給予相關機構 3 個月向監察使提出其意見後，可向歐洲議會以及涉及不當行政的機構提出報告，他也向歐洲議會對調查結果提出年度報告，歐洲議會議事規則的第 195 條也規定，負責的委員會須對每一份監察使的年度報告提出審查報告。此外，第 195 條第 3 項規定，監察使可主動、或在負責的委員會要求下，報告其主動進行的調查。也參見歐盟監察使通過執行規定的決議 (Decision of the Ombudsman adopting implementing provisions)。

註 23：歐盟監察使通過執行規定的決議第 8 條。

註 24：歐盟監察使通過執行規定的決議第 8 條。

註 25：在 2004 年度報告中，監察使提及，他當年收到 3,726 件陳情案。

註 26：歐洲共同體條約第 195 條第 1 項，歐盟監察使法第 1 條第 3 項和第 2 條第 7 項。

註 27：陳情案 216/8.11.95/MH/A，歐盟監察使 1996 年度報告，頁 15。

註 28：案件 C-234/02, European Ombudsman v Frank Lamberts, 於 2004 年 3 月 23 日判決 (尚未公開)。

註 29：同上，第 52 段。

註 30：同上，第 43 段。



註 31：同上，第 48 段。

註 32：第一審法院 2000 年 5 月 22 日 *Associazione delle cantine sociali venete v European Ombudsman and European Parliament* 案的命令（案件 T-103/99，歐洲法院 2000 年報告（European Court Reports 2000），頁 II-4165）。

註 33：例如，參見 P. G. Bonnors，「歐洲監察使：歐洲聯盟軟法的新來源」（The European Ombudsman: a novel source of soft law in the European Union），*European Law Review*, February 2000，頁 39-56。

註 34：在 2003 年 6 月 10 日，監察使提出特別報告後，通知歐洲議會請願委員會，訴訟繫屬於第一審法院中（案件 T-84/03, *Maurizio Turco v Council*），該案也涉及與特別報告中一樣的法律原則問題；換句話說，就是歐洲議會和理事會於 2001 年 5 月 30 日 2001 年第 1049 號關於人民取得歐洲議會、理事會和執委會文件的規章（*Official Journal* 2001 L 145，頁 43），涉及法律草案之法律服務意見的正確解釋。就這項資訊，請願委員會決定不對監察使的特別報告提出報告。監察使因而結束該陳情案的處理。

註 35：參見歐盟監察使 2004 年度報告，第 3.1.2 小節：http://www.euro-ombudsman.eu.int/report04/pdf/en/rap04_en.pdf

註 36：我們可以作一類比，引用歐洲法院在討論歐洲審計院審查權和歐洲法院審查權的差異：「(……)。歐洲審計院僅有權審查與預算有關的花費以及支出（一般稱為「基本措施」）所根據的次要條文的合法性。因此這項審查與歐洲法院畢竟有所不同，因為後者乃是審查其基本措施的合法性。」（案件 294/83, *Parti écologiste “Les Verts” v European Parliament*，歐洲法院報告（European Court Reports

第十二章 歐洲法院、歐洲議會及歐盟監察使的角色和方法

)，頁 1339，第 28 段)。

註 37：Official Journal 2001 L 8，頁 1。

註 38：歐盟監察使 1995 年度報告，頁 21。

註 39：歐盟監察使對歐洲議會提出一特別報告，而歐洲議會決議要求理事會草擬一項規範，並參考歐洲議會所提的草案（歐盟監察使在對不同共同體機構和單位是否存在良好行政行為規範或是否公開所進行的主動調查案後，向歐洲議會提出特別報告，而歐洲議會對此報告所做的決定 (C5-0438/2000 -2000/2212 (COS)), Official Journal 2002 072 E，頁 331)。

註 40：參見 <http://www.euro-ombudsman.eu.int/special/pdf/en/042485.pdf>

註 41：歐盟監察使針對歐洲執委會所提出的陳情案 1096/2004/(AJ)TN 所做的決定。

註 42：檢舉人的地位非常卑微。執委會在 1999 年關於其監督適用共同體法的年度報告中強調，人民並非該程序的當事人，而該程序也不會改變他們的個人處境。另一方面，人民的檢舉對執委會來說，是有價值的資訊來源，可以幫他們指出違反共同體法律秩序的情形。參見監督共同體法適用的第十七次年度報告 (Seventeenth Annual Report on monitoring the application of Community law) (1999) COM/2000/0092 最終版，以及第一審法院在案件 T-191/99, Petrie v Commission 的判決，歐洲法院 2001 年報告 (European Court Reports 2001)，頁 II-3677。歐盟監察使如何處理針對「條約捍衛者」關於第 226 條程序的陳情案的要點，也可見於最近的 2004 年度報告 (Annual Report for 2004)，第 2.8.2 小節。

註 43：Document COM(2002)141 final, Official Journal 2002 C 244，



頁 2。

註 44：「人民、行政部門和共同體法」(The Citizen, the Administration and Community law)，向 1998 年斯德哥爾摩國會最終大會上所提的報告，瑞典，1998 年 6 月 6 日，參見：<http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/fidel.htm>

註 45：參見：<http://www.euro-ombudsman.eu.int/speeches/en/2001-06-12.htm>

註 46：可以提出幾點不同之處：歐洲議會不像許多國家國會，是唯一的最高立法者，而是與理事會分享立法權力；其並非對歐盟三支柱架構的所有範圍都擁有完整權力；其有權就選舉與歐盟監察使法提出立法提案；其無法完全控制法律的執行，因為授權給行政部門去執行這些法律，而歐洲議會也沒辦法讓個別的執委會委員去職。

註 47：歐洲議會的地位在民主程序中，已經被強化，但還有待改善，尤其是與各國國會在監督行政部門執行法律方面相比。執委會必須通知歐洲議會各委員會的工作，並將所有於共同決策程序通過的落實基本工具的草稿，送交給歐洲議會。歐洲議會根據 1999 年第 468 號決定的第 8 條可以行使審查權，並在大會中通過決議，如果其認為這項草擬措施超越基本文件所賦予的執行權力。1999 年第 468 號決定的修正案，已經被列入執委會的議程 (COM (2002) 719)，而理事會還未決定是否同意。

註 48：歐洲共同體條約第 197 條、歐盟條約第 21 和 39 條，歐洲議會議事規則第 108 至 111 條，以及附錄 II。也請參見歐洲原子能共同體條約 (Euratom Treaty) 第 110 條，和已經失效的歐洲煤鋼共同體條約 (Treaty on the European Coal and Steel Community) 的第 23 條。

第十二章 歐洲法院、歐洲議會及歐盟監察使的角色和方法

- 註 49：參見第一審法院在 2002 年 1 月 17 日在案件 T-236/00, *Stauner e. a. v European Parliament* 的命令，歐洲法院 2002 年報告 (Court Reports 2002)，頁 II-135，第 60-62 段。
- 註 50：歐洲議會議事規則第 110 條第 3 項。
- 註 51：在馬斯垂克條約生效以前，歐洲議會的議事規則就已經規範調查委員會。
- 註 52：根據歐洲共同體條約第 193 條，在提出報告後就必須解散。
- 註 53：在設立臨時性的調查委員會的決議中，必須明定其目的及提出報告的時限，並刊登於歐盟的官方公報上。
- 註 54：委員會被授權在共同體法的範圍內進行調查，但不能對屬於歐盟法第二根支柱和第三根支柱的議題進行調查。
- 註 55：根據議事規則第 176 條，委員會可以調查共同體法的違法行為，或者適用共同體法的不當行為，不論是由歐洲共同體機構或單位、會員國的行政部門、或被法律授權執行共同體法的個人行為所致。
- 註 56：1995 年 4 月 19 日歐洲議會、歐洲理事會和執委會公布第 167 號關於歐洲議會調查權行使的具體條文決議 (Decision of the European Parliament, the Council and the Commission of 19 April 1995 on the detailed provisions governing the exercise of the European Parliament's right of inquiry) 第 2 條第 3 項 (95/167/EC, Euratom, ECSC, Official Journal 1995 L 113, 頁 2)。
- 註 57：同上註，第 3 條第 4 項。
- 註 58：歐洲共同體條約第 214 和 201 條。
- 註 59：請願可由聯盟人民、或任何居住於會員國或在會員國內有登記辦公室的自然人或法人所提出。也請參照基本權利憲章第 44 條。



- 註 60：歐洲共同體條約第 21 和 194 條。
- 註 61：歐洲議會議事規則第 191 至 193 條。
- 註 62：參見歐盟監察使於 2002 年 7 月 8 日通過執行規定的決議 (Decision of the Ombudsman adopting implementing provisions) 以及 2004 年 4 月 5 日歐盟監察使決議所做修正的第 2 條第 4 項。
- 註 63：歐盟監察使 1995 年度報告。
- 註 64：Document A6-0030/2004.
- 註 65：歐洲議會 2004 年 11 月 18 日對歐盟監察使 2003 年活動之年度報告的決議 (European Parliament resolution of 18 November 2004 on the annual report on the activities of the European Ombudsman for the year 2003), point 27 (A6-0030/2004)。
- 註 66：理事會於 2004 年 11 月 2 日設置歐洲聯盟公務員法院的決議 (Council Decision of 2 November 2004 establishing the European Union Civil Service Tribunal), Official Journal 2004 L 333, 頁 7。
- 註 67：歐洲共同體條約第 230 條明文指出撤銷的理由，包括欠缺職權、違反必要的程序條件、違反條約或任何適用的規則及濫用權力。
- 註 68：例如，參見 Deuka 案判決 (案件 78/74, 歐洲法院 1975 年報告 (European Court Reports 1975), 頁 421)、Biovilac 案判決 (案件 59/83, 歐洲法院 1984 年報告, 頁 4057), 以及 Antillean Rice Mills 案判決 (案件 C-390/95P, 歐洲法院 1999 年報告, 頁 I-769, 第 48 段)。
- 註 69：第一審法院在 2004 年 10 月 14 日於案件 T-137/02, Pollmeier Malchow v Commission 案的判決 (尚未公開), 第 52 段, 在當時, 第一審法院認為提供理由說明的義務已是確定的判例法, 該義務後來被歐洲共同體條約第 253 條制定為基本的程序要求。這與所給的理

第十二章 歐洲法院、歐洲議會及歐盟監察使的角色和方法

由是否正確不同，其涉及該爭議措施的實質合法性。參見第一審法院於2004年11月18日於案件T-176/01, *Ferriere Nord v Commission* 案的判決（尚未公開），第106段。

註70：要認定該行為是否屬於立法性質，法院看其實質而非形式，而需要類似決策者的裁量元素。參見 *the Antillean Rice Mills* 案判決，前揭註68，第60段。

註71：歐洲法院於2000年7月4日對 *Bergaderm e. a. v Commission* 案的判決（案件C-352/98P，歐洲法院2000年報告，頁5291，第43和44段）。

註72：現在的歐洲共同體條約第226條。

註73：在 *Commission v United Kingdom* 案的判決，（案件416/85，歐洲法院1988年報告，頁3127，第9段）。

註74：在此方面，如果其讓會員國不可能替自己辯護的話，太短或太長的程序都被認為是不能接受的。對此主題的細節，可參見 P. Craig and G. de Burca (2002)。「歐盟法：文本、案例和讀物」(*EU Law: Text, Cases and Materials*) (third edition), Oxford: Oxford University Press，第十章。

註75：在1971年7月13日案件8/71的 *Deutscher Komponistenverband* 案判決中（歐洲法院1971年報告，頁705），歐洲法院認為，歐洲共同體條約第232條（之前的歐洲共同體條約第175條）中未行動的定義，是指未採取決定，或界定立場，而不是未採納當事人想要或認為必要的措施。

註76：根據歐洲共同體條約第220條，歐洲法院和第一審法院在其管轄權內，應確保在解釋與適用條約時，必須遵守法律。此外，在條約第234條的預先裁判之訴（preliminary ruling procedure）中，歐洲



法院可以解釋條約、各機構的法，以及理事會法律所建立之單位地位的解釋。

註 77：例如，參見案件 28-30/62 的 *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV and Hoechst-Holland NV v Nederlandse Belasting administratie* 案，歐洲法院 1963 年報告，頁 31。

註 78：例如，參見歐洲共同體條約第 225 條第 2 項。

註 79：參見歐體法第 220 條和 225a 條。也請參見歐洲理事會 2004 年 11 月 2 日建立歐洲聯盟公務員法院的決定 (Council Decision of 2 November 2004 establishing the European Union Civil Service Tribunal) Official Journal 2004 L 333，頁 7。

註 80：歐洲共同體條約第 225a 條。

註 81：歐洲共同體條約第 230 條的程序就特別規定，個別當事人無法使用該條的程序。

註 82：當事人的理由很多，其中之一可能是他沒有財力支付法律協助的服務，因為根據歐洲法院組織法第 19 條，國家、機構以外的當事人必須在各會員國或歐洲經濟區 (EEA) 內有執業資格的律師來代理訴訟。

第十二章 歐洲法院、歐洲議會及歐盟監察使的角色和方法



第十三章 歐盟監察使的資源 —預算與相關議題

胡安·曼努埃爾·法布拉·瓦萊斯 (Juan Manuel Fabra Vallès)



第一節 前言



根據歐洲共同體條約第 195 條（之前為第 138e 條）之規定，歐洲議會應任命一監察使，可受理歐盟人民、或任何居住於會員國或在會員國內有設立營業所的自然人或法人，對於共同體機構或單位活動不當行政的陳情案，但不可影響歐洲法院和第一審法院的訴訟。

為達成此主要目標，歐盟監察使可進行調查，證明不當行政情況，將問題轉交相關機構，並限三個月內向監察使答覆其意見。之後監察使會向歐洲議會及相關機構提出報告，並告知陳情人調查結果。

此外，根據歐盟監察使法¹，監察使可與相關機構或單位，就消除不當行政與處理陳情案，共同尋求解決方案。

每年，歐盟監察使會向歐洲議會提出年度報告，報告其調查的結果。

歐盟監察使法第 11 條規定，為了執行職務，監察使由秘書處協助，並由監察使自行任命主要官員。監察使秘書處所屬官員及職員，須遵守所有適用於歐洲共同體官員及職員的法規。其人數應納入每年的預算程序中加以決議。



第二節 預算程序



審核監察使預算的程序規定，適用歐洲共同體一般預算的財政規章（Financial Regulation）²。

歐盟監察使法規定，監察使的預算應該附屬於歐洲議會的預算，納入歐洲聯盟一般預算的第 I 節（section I）中。1995 年到 2000 年都是這樣處理。

在 1999 年 12 月，理事會制訂規章³，修正適用於歐洲共同體一般預算的財政規章，將監察使的預算改為獨立列出。

該規章規定，歐盟監察使應在每年 7 月 1 日前，編列隔年該機構的收支預算。該預算應在每年 7 月 1 日前送給預算單位。這項原則目前仍規定於財政規章中（理事會 1605/2002 號規章第 31 條）。

這表示，就預算審查程序方面，歐盟監察使的預算和其他歐盟機構、經濟暨社會委員會、區域委員會、以及歐洲資訊保護監察官的地位是相同的。

實際上，監察使就其預算有相同程度的權利和義務，而現在則有更高的自主性和獨立性，可以編列和修正自己的預算。在目前的財政規章下，執委會每年 9 月 1 日前要向理事會提出初步預算書，並同時移送給歐洲議會。

初步預算書包含共同體收支陳述的摘要，並整合該規章第 31 條的各項估算，因此也包含歐盟監察使的預算（理事會 1605/2002 號規章第 33 條）。

為支持其初步預算書⁴，必須提供下述工作文件⁵：

I) 就機構職員部分：



- a) 對正式和臨時職員政策的說明；
 - b) 對每一類的職員，提供一份預算職位，以及在提出初步預算書時實際任職人員的組織圖表，包含職員職級和各行政單位的配置；
 - c) 當人數有改變時，必須說明改變理由；
 - d) 決策廢除的職位清單；
- II) 歲入及歲出政策的詳細說明；
- III) 財政規章第32條針對單位的補助規定，各單位的收支估算之前要有相關單位所擬說明備忘錄；歐洲學校方面，針對收支提供說明備忘錄。

此外，在初步預算書完成後發現新資訊時，執委會可主動或在其他機構要求下，向理事會提出書面修正建議。

接著，理事會根據歐洲共同體條約第 272 條第 3 項、以及歐洲原子能共同體條約第 177 條第 3 項的程序，完成預算書。理事會最晚在執行預算前一年的 10 月 5 日，要將預算書提交歐洲議會。

最後，根據歐洲共同體條約第 272 條第 7 項，及歐洲原子能共同體條約第 177 條第 7 項，由歐洲議會議長宣布預算正式通過。



第三節 監察使資源的增加



監察使爲了行使職務，處理日益增多的陳情案，監察使預算近年來也不斷增加，主要是因爲職員人數及相關開支的增加。

在監察使完整運作的第一年 1996 年，總預算爲 1,200,000 歐元，該辦公室當時共有 13 個職員。到 2005 年，預算增加到 7,312,

第十三章 歐盟監察使的資源－預算與相關議題

614 歐元⁶，該辦公室已有 51 個職員。

表1 監察使預算的成長（單位：歐元）

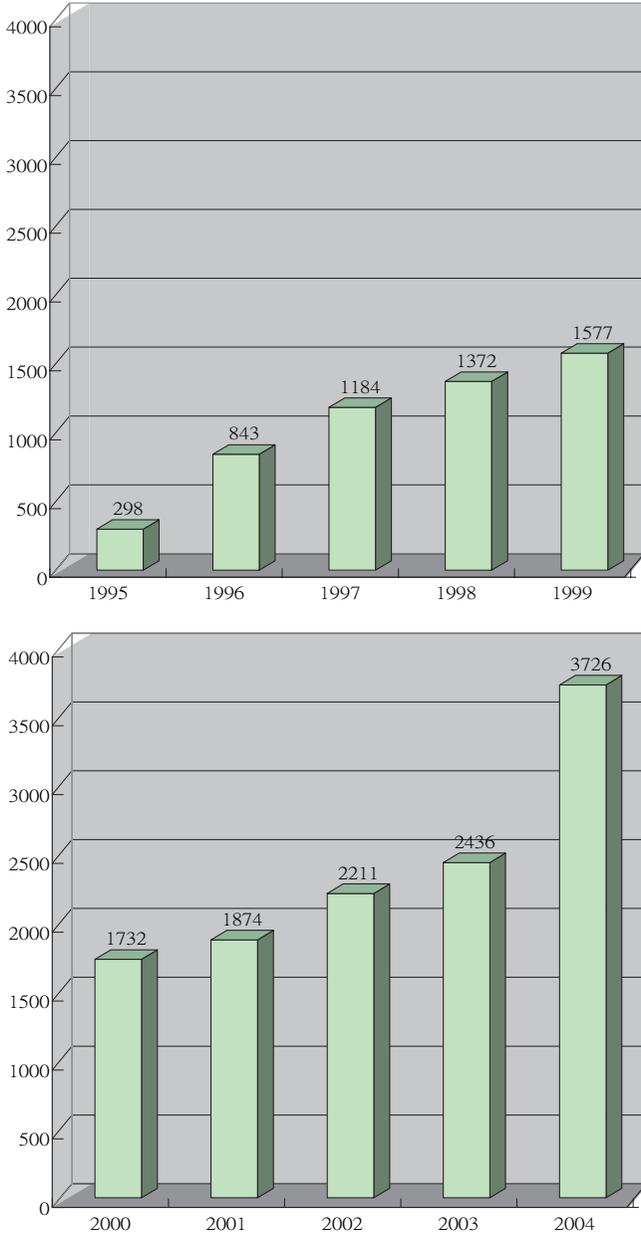
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
人事支出	889,439	903,800	1,815,819	2,003,178	2,355,953	2,878,797
行政支出	285,561	271,200	764,000	772,000	802,000	824,000
特別支出	25,000	25,000	2,000	2,000	2,000	2,000
總計	1,200,000	1,200,000	2,581,819	2,777,178	3,159,953	3,704,797

	2001	2002	2003	2004	2005
人事支出	3,011,390	3,197,181	3,719,727	4,780,000	6,239,614
行政支出	887,926	712,145	715,926	999,968	1,070,000
特別支出	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000
總計	3,902,316	3,912,326	4,438,653	5,782,968	7,312,614

這段期間陳情案的數量也逐步增加。



圖 1 - 陳情案數量的成長





第四節 預算結構



歐盟監察使的預算可分為三個項目。第一項目為員工的部分，佔全部預算近 90%，包括薪水、津貼和其他支付給職員的費用。第二項目則涵蓋建設、設備和運作的各項支出。第三項目則只有一個科目，亦即國際性監察組織的會員費。

在此必須說明，為了避免行政職員和技術職員不必要的重複，許多監察使辦公室所需的服務，都由歐洲議會提供，包含提供辦公室、口筆譯、行政支出、會計服務、印刷、保全和資訊服務等。與歐洲議會合作讓小辦公室可有效利用大機構的知識和基礎設施，這也節省歐盟預算。歐洲議會提供的服務，都是由聯合帳戶支付⁷。



第五節 人力資源



如前所述，監察使預算最大的部分，約 90% 是職員薪酬的支出。

表2 - 職員數量的成本

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
監察使職員	10	13	16	17	23 (1)	24 (2)

	2001	2002	2003	2004	2005
監察使職員	26 (3)	27 (4)	31 (5)	38 (6)	51 (7)

(1) 所有臨時職 (2) 6個正式職 (3) 14個正式職 (4) 9個正式職
(5) 13個正式職 (6) 15個正式職 (7) 12個正式職



職員數量的增加，與向監察使提出陳情案數量的增加有關。當討論到監察使辦公室的規模時，必須考量兩項因素：

- 歐洲機構所管理的政策領域數量持續增加，以及與人民保持緊密連結的需求；
- 歐洲聯盟的擴大。

在準備 2005 年的人力資源計畫時，由於考量這兩項因素，故該年職員數量比起往年增加更多。

2004 年 5 月 1 日 10 個新會員國的加入，表示監察使的職掌擴張到 25 個會員國，管轄超過 4 億 5 千萬人口。

就像歐洲聯盟其他機構一樣，監察使辦公室必須準備好面臨這項挑戰，並且盡可能提供所有人民及居住於會員國或在會員國內有設立營業所的法人最好的服務。

至於職位屬性，有兩項因素必須小心處理。第一個考量是臨時職位與正式職位的比較。至今，大部分負責處理陳情案的法制人員都是臨時職位。正式職位傳統上都保留給行政職。

但我們也須注意，監察使活動核心仰賴臨時職位人員，可能造成知識和經驗的流失，而使工作無法銜接。然而，臨時職位也讓監察使辦公室在徵聘職員時有更多彈性，更能滿足其需求和優先性。

第二個因素則是關於該職位所需的專業條件，亦即是挑選共同體各行政部門的專家，還是挑選可以處理各種陳情案的職員。很清楚的，監察使的主要角色就是對抗歐盟機構和單位的不當行政。然而，歐盟的規章和指令所管制的政策領域越來越多，這表示歐洲法律架構和各種行政程序也越來越複雜。故一方面需要可以處理各種領域陳情案的職員，當某類領域陳情案特別多時，也需要擅長該領域的專家（例如政府契約領域，這是 2003 年歐盟監察使通過許多決議的領域），兩者必須平衡。



第六節 結論



歐盟監察使辦公室擁有自己的預算，和其他歐盟機構、經濟暨社會委員會、區域委員會一樣，適用相同的預算審議程序。

監察使的資源每年不斷成長，讓條約和監察使法賦予監察使的角色能夠繼續運作，並履行任務。

監察使辦公室所需資源，以及向監察使提出陳情案的數量增加之間，有明確的關連性。這些成長，是因為歐洲機構管理領域的增加，以及共同體行政部門和聯盟人民間關係更緊密，包括人民更瞭解歐盟監察使的角色。歐盟監察使的結構也因而有所改變。就像歐盟其他單位一樣，2004年歐盟的擴大，將持續影響監察使的工作。

歐盟監察使辦公室必須兼顧員工人數足夠與素質良好。正式職員可以確保工作能延續下去，而適度彈性則讓監察使能更完善執行任務。



註 釋

註 1：歐洲議會於 1994 年 3 月 9 日制定歐盟監察使法（Official Journal 1994 L 113，頁 15）並於 2002 年 3 月 14 日修正，刪除第 12 條和第 16 條（Official Journal 2002 L 92，頁 13）。

註 2：2002 年 6 月 25 日理事會規章 (EC, EURATOM) 1605/2002 第 III 章 (Title III)，以及其執行規則，Official Journal 2002 L 248，頁 1。

註 3：1999 年 12 月 13 日理事會規章 (EC, ECSC, EURATOM) 2673/1999 修正 1977 年 12 月 21 日適用於歐洲共同體一般預算的財政規章，Official Journal 1999 L 326，頁 1。

註 4：參閱執委會文件 CES (2004) 350。

註 5：2002 年 12 月 23 日的執委會 2342/2002 號規章 (EC, Euratom)，Official Journal 2002 L 357，頁 1，其規定理事會規章 1605/2002 號歐洲共同體一般預算財政規章的執行細則。

註 6：2005 年通過的總預算書。

註 7：歐洲議會和歐盟監察使間的合作，起源於 1995 年 9 月 22 日的架構協議，包含 1995 年 10 月 12 日所簽署的行政合作、預算、財政合作協議 (Agreements on Administrative Co-operation and on Budgetary and Financial Co-operation)。1999 年 12 月，歐盟監察使和歐洲議會議長簽署更新合作協議，另外在 2000 年再次修正，此後自動更新。

第十三章 歐盟監察使的資源—預算與相關議題



第十四章

省思歐盟監察使在變遷歐洲中的未來角色

尼奇傅樂斯·戴蒙杜若斯 (P. Nikiforos Diamandouros)¹



第一節 前言



目前為止，我們已經回顧歐盟監察使的故事，從概念、提議將監察使納入馬斯垂克條約中，到現在變成一個有效、受人尊敬的機構，負責提升法治、良好行政和人權保障等。我身為現任監察使，有必要在此說明對未來的想法。這些想法，包含我希望在任期內將機構帶往何方，監察使在變遷中的歐洲要如何執行職務，以及歐盟監察使辦公室的工作和監察使概念 (ombudsmanship) 在歐洲更廣泛的發展兩者間的關連性。

歐盟監察使保障和促進人民權利的環境正在改變。要完全掌握此機構未來數年可能的發展，我們必須成功地把握現在歐盟發展的關鍵時刻。隨著歐盟新加入會員國持續統合，擴大涵蓋東歐與東南歐國家，當歐盟努力向人民宣導更深入統合的優點時，歐盟監察使必須在全歐洲推行法治、良好行政和基本人權。

但是在我提出對本機構未來的展望，以及監察使概念更一般性發展的想法前，我想先簡單說明接任第一任監察使賈可伯·索德曼後本機構前十年的故事。



第二節 過去兩年……



自歐洲議會於 2003 年 1 月 15 日選任我以來，我知道必須在

相當短的時間內達到大家對我的高度期待，此期待來自第一任歐盟監察使的工作成效。而我的任期將在 2004 年 6 月選出新歐洲議會時到期。我主要關切的是，如何從傑出的前輩手中接下大權，並在他的基礎上繼續前進。他孜孜不倦的努力，使得我在 2003 年 4 月 1 日上任時，接掌的是一個有效並受人尊敬的機構，有系統且成功地促進公開透明、負責及良好行政。過去有人不願意且無法看到「……這個新機構在歐盟展現的機構互動脈絡下，在促進效率和民主是多有成效」²的鴻溝已被跨越。

我立刻決定投入精力完成競選時的承諾，亦即提升歐盟監察使辦公室的效能，促進法治、良好行政與人權保障，服務普及所有聯盟人民。歐盟的擴大是這三個優先議題的核心問題。我立刻重組辦公室，確保我們能提供服務給 21 種官方語言、25 個會員國的所有人民（註釋：目前歐盟有 23 種官方語言與 27 個會員國）。為了促進法治、良好行政與人權保障，我加速歐盟機構和單位間的交流，希望資深及高階官員可以瞭解即時給予陳情案建設性答覆和主動改善服務人民水準的價值。

從更廣的觀點來看，我加強與全歐洲監察使的關係，並拜訪 25 個會員國的同事，進行深度資訊之旅，致力讓擴張後的全歐盟人民更瞭解監察使的工作。我們採用新的宣傳方式，強調與人民在會議、研討會及討論會上的直接接觸，並用所有條約的官方語言來呈現我們的網站。2004 年向監察使提出的陳情案數量前所未有地成長 53%，2005 年持續上升，顯示人民更瞭解他們的權利，以及如何行使那些權利。

雖然上述活動已經達到許多成果，然而還有更多的事情需要去作。過去兩年，讓本機構從第一任歐盟監察使領導下的建立及



早期發展階段，到穩固成長的時期。當本機構進入第二個十年，現任監察使責無旁貸地必須從過去十年學到教訓，並開發服務人民、讓人民知道自身的權利及提升他們行動力的新方式。

當我在 2004 年底再次競選監察使時，向歐洲議會議員表達我的想法，及要如何達到的理念。我想歐洲議會在 2005 年 1 月 11 日決定讓我續任，表示他們支持我的想法。幾乎所有黨團都支持我，我認為這也表示歐洲議會對本機構的高度尊重。這麼廣泛且跨政黨的支持，讓監察使更能面對未來的挑戰。



第三節 未來數年歐盟監察使的關鍵挑戰



我相信歐盟監察使在未來數年所面對的最重要挑戰，有以下幾點：

- 確保歐盟法中的人民權利，在聯盟所有層級中都獲得尊重；
- 確保歐盟機構和單位在所有活動中遵守行政運作的最高標準；
- 確保歐盟監察使辦公室儘可能以有效率、有效能的方式來服務人民。

一、尊重人民權利

向人民提供資訊

要確保完全尊重人民權利的關鍵，就是要讓人民知道他們被賦與什麼權利。歐盟監察使必須持續致力於提升給人民資訊的質與量。甚至，那些覺得自己權利被侵害的人，也應該知道如何

求助。由於有很高比例的陳情案不屬於歐盟監察使的管轄範圍，故我們應該努力讓人民瞭解各種可利用、非屬司法的救濟途徑，包括與歐洲議會的請願委員會、歐洲執委會的歐洲直接服務（EUROPE DIRECT）和 SOLVIT 組織及其他類似單位合作，告知人民所有救濟機制。各種提案包括發展一個對使用者友善的體系，可以建議陳情人到哪裡陳情，例如透過歐盟監察使的網站來提供這樣的服務；或者在全歐盟提供單一電話號碼，讓想與監察使聯絡網接觸的人可以直撥。這些對在聯盟內自由遷徙的人民將特別有幫助。

行政部門運作

和確保人民權利受到尊重，同樣重要的，是各會員國的國家、區域、地方行政部門應在日常工作中都考量這些權利。畢竟，執行歐盟法就是他們的主要職責。若這些行政部門運作沒有考量人民的權利，會員國的監察使可提供有效的救濟。

我們可以理解，若人民認為某會員國不遵守歐盟法，他通常會尋求歐盟層級的救濟。某些人民向歐洲執委會檢舉，因為執委會扮演條約捍衛者的角色。也有人向歐洲議會就違反歐盟法提出請願。實際上，歐洲議會通常還是會將這些案件轉交給執委會去調查。最後，許多人民會就各會員國的行政運作向歐盟監察使提出陳情，但這樣的陳情案不屬於監察使的管轄範圍。

因此，最重要的是，我們要讓人民瞭解各國家和區域監察使在處理涉及歐盟法所賦予權利的問題時所扮演的角色。我認為，確保歐盟法完整、正確的施行，並不只是提供有效救濟管道而已，雖然這一點確實很重要，但也應該努力強化各會員國的行政部門



遵守歐盟法律、服從良好行政原則及尊重人權的能力。

全歐盟的監察使，可以讓各會員國的公共行政部門和司法部門更瞭解歐盟法律及歐洲法律文化。各國監察使特別適合去整合這些反應功能及激發性（proactive）功能，創造綜效。

監察使的歐洲聯絡網

目前歐盟有 25 個會員國，設有國家層級或區域層級的監察使，有些國家如西班牙，在兩個層級都設有監察使。在歐盟監察使與各國、各區域監察使間的合作聯絡網，是由我的前任監察使所建立的，涵蓋 29 個歐洲國家、90 個辦公室。這個聯絡網每日都合作處理案件，並且透過研討會及各種會議、每年兩次的新聞通訊、電子論壇以及每日的電子新聞服務等，持續分享經驗及最佳運作方法。

身為歐洲的監察使，我會與各國、區域層級的夥伴持續合作，以確保歐盟人民權利受到尊重。具體的合作方式，即進行聯合調查。歐盟法的執行，以及歐盟補助的計畫，常常同時會涉及共同體機構和各會員國間的行政運作。為了保障人民權利及提供他們有效的救濟，行政部門間的合作，也需要監察使間進行同樣的合作來配合。聯合調查不會改變歐盟監察使或各國和區域監察使的管轄權。聯合調查的附加價值，在於經由自發性地合作，結合不同的管轄權一起調查，發掘陳情案的根本，這比單獨進行有限制的調查來得好。當然，要讓聯合調查能有效運作，必須先進行許多準備工作。但我相信，可以與歐盟內的各國夥伴一起工作，實現聯合調查。

我也熱切希望與各國監察使或類似單位合作，讓未來可能加

入歐盟會員的國家提升他們的民主素質與對人民權利的保護。羅馬尼亞監察使多年來已經是歐盟監察使聯絡網的成員之一，最近我們也歡迎保加利亞監察使加入歐洲監察使社群。我已經兩次拜訪過土耳其，力促該國設立監察使機構，過去擔任希臘監察使時，也積極促成東南歐發展這樣的機構。我希望這類活動未來在此還能加速進行。

二、歐盟機構和單位的最高標準行政運作

歐盟監察使有雙重角色。他的主要功能，除了是對歐盟公共部門外部監督的一個獨立機制外，也應該是所有希望提升行政品質的機構最有價值的資訊來源。我們的最終目標就是要確保人民得到最好的服務。歐盟機構越來越願意與歐盟監察使合作，以改變其提供的服務，這顯示他們瞭解並肯定這樣的雙重角色。我們將繼續在此領域提出各式提案，以確保歐盟機構和單位能夠在所有活動中以人民為核心。

友善解決方案

爲了追求此目標，我將與所有歐盟機構和單位一起合作，提升在陳情案中達成友善解決方案的數量。其中一種方法，是去分析自歐盟監察使設立以來所有的友善解決方案，找到共通的特徵，幫助找出哪類陳情案最可能用這種方式解決。當然，我們需要與各機構合作，我也相信透過共同合作，可以發展出讓「雙贏」局面更常出現的程序。



深入調查

近年來，我們會進行主動的深入調查，幫助歐盟機構和單位提升行政品質。我相信，我們可以在最有用的地方增加這類調查的數量。我最有興趣的是去調查某些共同體補助計畫的行政運作，找出問題，並鼓勵其最好的運作方式。這樣的調查可以在歐洲層級進行，也可以透過聯合調查與各國或區域監察使進行適當合作。

對監察使工作的高品質答覆

大部分時候，歐盟機構和單位都正面回應監察使的評論、建議和報告。但永遠都有改進空間。提升對人民陳情案回應的品質，可以增進人民眼中行政運作的水準與正當性，而人民最終也可因為運作改善而獲益。基於這一理由，在 2005 年 5 月 25 日與歐洲執委會委員團的會議中，由於執委會是監察使 70% 調查案的調查對象，我希望該機構能夠採取某些措施，能夠普及和強化各個總署、分支和服務單位在回應監察使調查時的運作。關於這點，我非常高興聽到巴羅佐（Barroso）主席和委員們堅決強調，執委會對本機構所提的陳情案，會致力研究找出改善服務品質的方法。

歐洲良好行政行為規範

歐洲良好行政行為規範是由歐盟監察使草擬，2001 年由歐洲議會通過，係監察使協助改善行政品質的良好範例。該規範包含適用於歐盟所有機構和單位的規則與原則。歐洲良好行政行為規範試圖更具體的解釋所謂「接受良好行政服務權」在實際運作上的意義，該權利是歐盟基本權利憲章第 41 條所規定。該規範是

第十四章 省思歐盟監察使在變遷歐洲中的未來角色

所有公務員的實用準繩，鼓勵他們對行政運作採取最高標準。此外，也具體告訴人民可以對歐洲行政部門有何種期待。

目前為止，歐盟監察使已經多次促請歐洲執委會提議解決目前的混亂情況，亦即目前不同機構和單位適用的是不同的行為規範。事實上，執委會自己的良好行政行為規範與歐盟的規範非常接近，因此很容易可以完成這個任務。這種可能性，不只幫助人民更瞭解歐盟的政府治理，也可以立下良好典範，幫助促進在歐盟所有層級的行政運作公開、有效率、並以服務為中心。

最後，該規範的影響力並不侷限於歐盟機構和單位，國際上包括會員國及候選國、歐洲理事會及世界其他地方，已經廣為承認及接受，這是歐洲議會和歐盟監察使都值得驕傲的歐洲成功故事。

更廣的權限

隨著歐洲的發展，歐盟監察使的職責範圍也隨之擴大。歐盟監察使調查歐洲警察署（Europol）的案件數已超過半打。如果歐盟創設共同邊界警察，這樣的新組織也會納入歐盟監察使的管轄範圍內。我們要對這些新領域的陳情案做好準備，並可能和各國監察使進行聯合調查。

三、監察使服務人民的效率和效能

作為「良好行政捍衛者」，歐盟監察使必須為歐盟機構和單位立下典範，提供最好的服務給人民。陳情案猶如監察使機構的重要命脈，必須迅速有效地處理。想確保陳情案能被迅速有效的



處理，正是在 1996 年設立歐洲監察使聯絡網的關鍵動機。

歐盟監察使法

人民肯信任歐盟監察使發現真相的權力也同樣重要。爲了維持對該機構的信任，監察使必須能夠對人民所託付的陳情案，儘可能澈底和嚴厲的調查。基於此理由，我很希望重新檢討歐盟監察使法，尤其是監察使取得文件和取得證詞的規定。



第四節 環境的變遷－歐盟監察使工作的意涵



以上是我看到歐盟監察使在未來數年內的挑戰，以及我想要去處理這些挑戰的各種方法。但我也知道，這些活動所處的環境隨時都在改變。

不可否認的，現在是發展人民歐洲的關鍵時刻。2001 年 12 月雷肯 (Laeken) 歐洲高峰會議宣布召集憲法會議來討論未來的歐洲，思考歐盟未來發展的關鍵議題，並試著找出幾種可能的因應。在歷經漫長的公共會議與辯論後，歐洲憲法會議草擬歐洲憲法條約，於 2003 年 6 月和 7 月將結果提交給歐洲高峰會議³。2004 年 10 月，所有 25 個歐盟會員國的國家元首與政府首長，簽署建立歐洲憲法條約。但由於法國和荷蘭公投否決批准條約，歐洲高峰會議在 2005 年 6 月 16 至 17 日的會議中，同意需要「一段時間檢討」⁴。

身爲歐盟監察使，我擔任歐洲憲法會議的觀察員時，努力將人民利益放入辯論的核心。但不論歐洲憲法條約的最終命運如何，我堅信，此草擬過程在澄清重要議題方面，對人民和監察使

來說都是非常有價值的。就此點來說，我想要指出這一偉大成就在未來數年對歐洲所有監察使的重要意涵：明確承認歐洲監察使概念，以及良好行政是一項人民權利。歐洲憲法會議廣泛及多元的組成成員，以及歐盟國家元首和政府官員對憲法中這些概念的支持，對我們未來的工作絕對有所助益。

一、承認監察使概念

那些負責草擬歐洲憲法的人，保證歐盟監察使會納入第 I-10 條關於人民和基本權利的條文，以及第 I-49 條關於歐盟民主生活的條文。監察使概念因而被認為是歐盟對人民和基本權利的努力，以及其民主承諾和希望間的必要連結。歐洲政策制訂者，選擇如此清楚強化監察使概念，並不只是基於對未來的共同想像，也反映數十年以來對歐洲各國監察使的高度信任，這樣的信任，來自於他們過去有效提升法治和良好行政的表現。

就此點來說，我可以引用一段支持創設歐盟監察使的論點，是由卡洛斯·莫雷羅·岡薩雷斯在此書所負責的一章中所寫的。他提出：「……創造聯盟人民身分地位所必要的政治概念，基於兩點理由，縱使沒有正當化歐盟監察使的設立，但也支持歐盟監察使的設立。第一點，因為這個制度被認為是當代憲政主義中不可或缺的一部分，所以其在超國家層級中也被認為是歐洲憲法化的一部分。第二點，一旦歐盟監察使開始運作，其將強化人民對歐盟機構的信心，並給予人民新管道去監督這些機制。」⁵



二、歐盟基本權利憲章

歐洲憲法會議在 2000 年草擬歐盟基本權利憲章時，歐盟監察使擔任觀察員的身分，並呼籲應將「接受良好行政服務的權利」（the right to good administration）納入基本權利中。該憲章將此項權利規定於第 41 條。人民需要良好行政，才能充分享受人權等各項權利。如果權利因為失職而延誤、因為不一致而降低、因為歧視而被忽略，那麼這些權利實際上是沒有意義的。

在歐盟層級落實憲章

關於歐盟層級的政府治理，索德曼先生在本書所撰寫的部分中指出，自從權利憲章於 2000 年 12 月的尼斯歐洲高峰會議中由歐洲議會、理事會和執委會共同宣布後，歐盟監察使就積極地推動憲章。在處理陳情案與主動調查時，監察使立場始終一致，認為若未遵重基本權利憲章中所保障的權利，就是一種不當行政。2002 年歐盟監察使也成功引用權利憲章，說服相關機構取消兩項歐盟機構和單位聘僱職員時採取的差別待遇，亦即在公開徵聘時的年齡歧視，以及在借調國內專家上的性別歧視。2005 年歐盟監察使在對執委會的建議中引用基本權利憲章第 21 條的禁止歧視規定，迫使執委會同意取消在實習生計畫上的年齡限制。

歐洲憲法條約將權利憲章納入第 II 部分，並強調在歐盟所有層級保障人民基本權利的重要性。一旦歐洲憲法條約開始生效，憲章也將具有法律拘束力，那麼我們就更能強化在此領域的工作。

身為歐盟監察使，我將與歐洲議會一起研究，如何讓人民針

對違反憲章權利的陳情案，能夠被儘量迅速有效地處理，且當原則性的重要議題不能以其他方式解決時，如何向歐洲法院提出訴訟。當然，歐洲議會有權向歐洲法院提出訴訟。在此脈絡下，如果監察使能夠介入這些案件，將會有所幫助，這也是歐洲資訊保護監察官於 2004 年開始運作以來的設計。我認爲，前述所提的歐盟監察使法修正，可以提供一個絕佳的機會去檢討這個議題，並思考歐盟監察使如何在歐盟層級的政府治理方面，繼續維護人民在歐盟基本權利憲章的利益。

三、透過歐盟對基本權利提供更多保障

當人民認爲其在歐盟法下的權利不被尊重時，我已經說明歐洲監察使聯絡網處理這類陳情案能扮演的關鍵角色。由於歐盟基本權利越來越多，這樣的角色在未來數年也會越來越重要，尤其那些在 2004 年才加入歐盟的國家新設立的監察使機構，對人權和基本權利的保障也更爲敏感。透過深化我們既有的合作方式，可確保歐盟會員國有一個全面性、一致、有效的非司法救濟體系，在協助人民面對各會員國的行政部門時，可以享有歐盟法保障的權利，包括他們的基本權利。

那些希望保護自己的基本權利，對抗各會員國行政部門的人民，當然可以在各國法院提出訴訟。但是到法院提出訴訟，不應該是人民第一個可以解決這類問題的管道，而應是最後一個管道。我堅信如果能強化在各會員國的非司法救濟管道，絕對有益於人民。

我們能做的有：



- 提供其他救濟管道，讓人民選擇；
- 強化輔助原則；
- 分擔歐盟機構的過度負荷；
- 必要時協助提升各會員國行政能力。

一致的高品質服務

對我來說，我們現在把監察使概念當作歐洲法律和政治傳統的一部分，亦即在歐洲憲法條約中納入這個概念，由歐盟各國國家元首與政府首腦簽署，表示不論人民向哪一個層級的監察使陳情，他們的權利都應該得到平等的保障。當然，各國監察使都會繼續使用不同的工作方法，審慎地面對相應的政治、機構環境，以及法律和政治文化，來調整他們的職權行使方式。但全歐盟人民所享有的權利應該都相同，這無法由監察使單獨完成，而須與各國立法者持續對話。各國立法者應該提供各國監察使必要的權力及資源，以達到這項目標。

四、監察使間的合作是向前邁進的方法

我們未來將持續增加合作強度，隨著歐盟的成長，在地理範圍上的合作會增加，而隨著歐盟法在各國的落實變成各國監察使關心的重要領域時，實質層面的合作也會增加。我希望未來能與歐洲各國的監察使夥伴們強化合作關係，這樣我們才能讓權利落實在所有人民身上。

由於未來我們的道路無可避免地會連在一起，甚至比現在還要更緊密，我希望對歐洲監察使概念的發展提出幾點反省，試圖

瞭解現在監察使概念的發展方向，也必然可以告訴我們共同前進的最佳方向。



第五節 未來歐洲監察使概念的發展



要對未來歐洲監察使概念的發展做出適當的規劃，就必須先對「歐洲監察使」現在的意涵，以及近幾年的發展作一簡述。近年來在中歐和東歐的民主轉化，促成各國紛紛成立國會監察使機構。所有來自這個區域的歐盟新會員國都有這樣的機構，而歐盟會員的候選國，包括土耳其，也已經設立或正要設立監察使。本文不可能在如此短的篇幅內，詳細分析歐洲的監察使概念，故我想採取一個相對簡單的方式來分析，至少可得到一個具有指引性的概貌。這能讓我們判斷，今日歐洲各監察使機構在多大程度上接受監察使原始模式的基本特徵。

爲了作此討論，讓我先摘述幾點監察使概念的必要特徵。就我的理解，其包含：

- 該職位的個人面向，亦即該任職者所建立受人民肯定的形象；
- 工作的獨立性；
- 人民可自由和簡易的使用；
- 主要任務是處理陳情案（換言之，其反應的模式）；
- 使用激發性的工具去達成目標；
- 審查法律規則及原則的運作，包括良好行政原則、基本權和人權等原則；
- 得到概括授權可監督整個公共行政部門（但很少會包含法院）；



- 欠缺下達有拘束力決定的權力；
- 偏好使用說服、道德權威的工具，在有些情況，也使用任命監察使的政府或議會的權威。

我曾經拜訪所有歐盟會員國，以及所有歐盟的候選國，歐洲的監察使大多都有這些共同的基本特徵，讓我留下深刻印象。當然，還是存在重要的差異，但大部分的差異都是因為各國監察使運作的特別脈絡，或者是因為想要改善原始模式所致。

這些監察使在各國都受到高度肯定，這點也讓我非常震驚。以過去 10 到 15 年間在歐洲各國成立的監察使來看，我認為國會監察使一職，仍被肯定是處理個人和法人與行政部門關係時核心且有效的保護資源。尤其，監察使在中歐和東歐新興民主國家中，都被賦予保障人權的責任。不過我們不能高估這些國家對人權議題的接受度。因而，這些國家的監察使，不只有確保國家在個案中尊重人權的重要特殊任務，也有要重建對政府信任、並培育與活化公民社會的一般性職責。

從上述簡短評論中，可以得出一個較大的結論，即「歐洲監察使概念」是值得被討論的。對於討論未來歐洲監察使概念會如何發展，以及這些發展如何影響歐盟監察使的運作，我將集中在兩項主題：歐盟監察使的激發性特質，以及歐盟監察使如何與其他機構或單位合作達成任務。

一、監察使的激發性特質

我們從監察使機構的審查功能，以及監察使運作的方式，可以看出監察使的工作具有激發性（proactive）。

監察機構的審查功能

保羅·馬涅特在本書中負責的一章提到：「就像歐洲法院建立了共同體的法律原則，監察使也闡述並提倡『良好行政運作』不可或缺的一般性原則。」⁶ 要探討監察使審查的實質內涵，我想更進一步強調開放性的良好行政運作原則的適用。

一般來說，這種原則讓監察使可以用彈性且前瞻的方式，來評估議題。前任監察使在 1997 年度報告中提到：「……不當行政這個詞彙的開放性，就是歐盟監察使角色有別於法官的地方」⁷。事實上，在適用如此開放的良好行政原則時，也會影響到法律規則和原則的發展和適用。

就此面向，我想指出前丹麥監察使拉爾斯·諾斯考·尼爾森（Lars Nordskov Nielsen）在丹麥監察使 40 週年紀念會上所提出的一個問題，這問題十年來仍然常被討論到。尼爾森先生問道：「……監察使在評估是否正確處理一個議題時，是否要用公共行政法作為唯一的基礎」⁸。

同樣的問題，也可以放到歐洲。最近幾年我們看到一個趨勢，就是創造很多關於良好行政規則的書面文件，不論有無法律拘束力。這個趨勢的高峰就是將接受良好行政服務權利納入歐盟基本權利憲章中。

這種試圖在書面文件中闡釋、強化良好行政原則的努力，對人民來說，當然只有好處沒有壞處。但是各監察使卻想要問自己，是否能滿足於只監督已經建構好的良好行政的法律規則是否落實；還是應該繼續採取一個廣泛地、有彈性的良好行政概念，以持續幫助改善行政行為。

已故的尼爾森先生堅決主張，應該保持良好行政原則在審查



上的彈性。當然，我在歐盟監察使的日常工作上，也完全遵照這項建議。我印象中歐洲各國的監察使也大多採用這種方式。此外，最近第一審法院的一些判決，似乎也默認歐盟監察使在適用「良好行政原則」時保持彈性的重要性⁹。

我對此點非常贊同，尤其是歐盟監察使可以將最高、最根本的原則（例如人性尊嚴或法律前平等），以及比較鬆散但仍然重要的日常行政行為的規範（答覆信件、禮貌、以服務為中心等）兩者作連結。

因此，我不只期待，也希望監察使在未來歐洲扮演的重要角色，可以利用彈性的、持續發展的良好行政原則，促進公共行政達到最佳運作以及提供最佳服務品質的能力，而繼續協助發展行政文化。這樣的發展，也能確保監察使在發展歐洲法律和政治文化中的獨特角色，讓其可以在全歐盟提升尊重人權，以及強化監察使讓人權實現的角色。

監察使的運作方式

眾所周知，多數監察使除了處理陳情案的主要職責外，都有激發性的調查權。這些權力包括進行調查以及提出主動調查的權力。此外，大多數的監察使都有權建議修正法律以及行政運作。除了這些正式的激發性權力外，監察使通常也有一重要角色，就是提供公務員準繩，告訴他們與其服務的行政部門，如何繼續改善其與個人和組織間的關係。一般稱此為監察使的「教育」角色。

這個角色，也是我身為歐盟監察使越來越強調的角色，例如我與歐盟機構和單位的官員和成員間舉辦許多會議，並提供一些準繩，告訴他們如何答覆陳情案以及如何改善程序。我從訪問各

國監察使的經驗得知，新設的監察使機構非常廣泛地使用這種激發性權力，而較老牌的監察使也開始增加這種權力的使用。

對於監察使所採用的激發性的工作方法，無可避免的，會引發正當性的議題，而這點特別重要。這也是一般公務員對監察使運用激發性權力時的首要關心面向。與處理陳情案不同，處理陳情案只是在回應個人行使權利的問題，採用激發性的工作方法，卻會讓公務員質疑是否有必要且是否具有正當性。由於行政部門對這種激發性活動越來越持正面態度，所以我認為，不但這些實際提案已經被接受，而且也越來越多人認為監察使的廣泛激發性角色是當然也很正當的。

而且這是正確的。就像我之前所提，歐盟監察使必須扮演雙重角色，一方面作為外部監督的機制，另一方面則是協助改善行政運作品質的資源。我不斷提醒歐盟機構和單位，應該視監察使為公共部門管理者的資源，尤其是那些想要創造或維持組織文化，強調以服務人民以及產出品質為中心的管理者。從這個角度來看，陳情案對管理一個大型、複雜的組織，是一個非常有用的資訊來源。陳情案所包含的資訊，讓管理者可以更深入瞭解他們的組織，去關心個別單位的產出品質，並採取必要的糾正行動。就像我在與歐盟機構和單位的官員開會時強調的，陳情案以及主動進行的調查，提供一個向人民解釋對於缺失所做改善的機會，並可從該行動獲得讚賞。找出不當行政程序的背後原因有兩項好處：一方面可以避免未來的陳情案出現；也可以讓各機構更有效的自我管理並達到更好的成果。

監察使運作方式的第二個面向，則是關於一般性的建議，亦即指出結構性議題而非個別陳情案問題的建議。在典型的取向



中，儘可能百分之百的遵守監察使的一般性建議，是影響監察使正當性及樹立權威的必要條件。這種觀點背後的思考是，如果行政部門拒絕接受監察使的建議，監察使的權威將會受到無法彌補的損害。

關於一般性建議，最近有人提出另一種更冒險的改革走向。背後的理由在於，監察使作為持續改革的推動者，可以降低百分之百遵守率的重要性。事實上，有人認為，如果監察使的建議永遠都被接受，可能是他所提的建議，都是在行政部門願意接受的範圍內。我必須強調，這樣的觀察只是針對一般性建議，就個別的陳情案或請求來說，一般還是認為，陳情案的建議應該被遵守。

我發現，許多國家監察使，尤其是那些最近才設立的監察使，都慢慢走向更風險導向的取向。所以，或許歐洲監察使概念的有趣發展，是慢慢浮現出另一種模式，亦即監察使在處理結構性不當行政議題而提出一般性建議時，願意接受更大的風險。

歐盟監察使過去很睿智地利用機會使用這種取向，未來也將持續對歐盟機構和單位提出更高目標的提案和建議，以改善歐盟的行政運作。

二、透過合作達成結果

很明顯地，監察使並非單獨工作，而是必須仰賴與其他機構的對話，且必須與這些對話者保持和發展良好、有建設性的關係。儘管如此，合作的程度和性質，在歐洲各國的監察使機構間卻存在重大差異。因此，我想要先摘述一些關鍵議題，並提供未來一到兩個審慎的目標。

監察使和法院

尋求司法救濟是一種基本權利¹⁰，而法院就是維護法治最重要的守護者。若同時也存在監察使，人民可以選擇非司法性質的監察使，作為法院以外的另一種救濟管道。但是，這兩者並不會有角色重疊的問題，也不會出現解釋或適用法律的不一致，因為監察使的決定和建議並無法律拘束力。甚至，法院和監察使也可以用幾種直接和間接的方式彼此連結。

一種重要的間接連結，就是相互引用彼此決定。通常，監察使都會引用法院的判例法。例如，歐洲議會的法律專家（Jurisconsult）格雷戈里奧·伽宗·克拉里亞納，在本書所負責的章節中，強調歐盟監察使會受到歐洲法院所解釋的共同體法拘束¹¹。歐洲法院通常也會從監察使的報告中，得到對法律解釋的靈感。要預測此部分未來的發展是很困難的。但我們可以說，各種法律原則及良好行政原則的持續發展，提供法院和監察使更多的機會及理由，繼續發展他們的間接互動。

事實上，這樣的發展，也可以從少數幾個歐洲國家中，監察使和法院直接互動的正面經驗，得到支持。例如，在西班牙、葡萄牙和波蘭，國家監察使有權將法律有效性的問題，移送給憲法法院。我從這些國家的夥伴那邊得知，這個權力非常有用，而且大致上，促進他們工作的有效性。這種權力的行使，需要非常謹慎及富有技巧，以避免在政治爭議中選邊站。

另一種類型的直接互動則出現在北歐國家，例如瑞典和芬蘭的國會監察使，有權起訴公務員。丹麥國會監察使有權建議，陳情人可得到免費的法律協助，將他的案件提交法院。據我所知，這些建議都會被接受，因此有效地構成一個間接的移送機制。不



過，這樣的權力在使用上必須非常謹慎。就我所知，瑞典監察使一年內不會起訴超過 2 到 4 次。

我認為，歐洲監察使概念已經發展成熟，因此，現在可以重新檢討監察使使用法院的議題。如果對於這種直接使用的體系能夠建立相關的防弊機制，例如讓法院對監察使要求解釋法律的案件有裁量權，那麼監察使使用法院這個制度，不但是可接受的，在大多數歐洲國家中也會是有用的。

至少就歐盟監察使而言，彼得·比爾林在本書所負責的章節中指出，在馬斯垂克條約簽署前的政府間會議的談判中，曾經短暫討論一種可能性：「……是否要在條約中承認監察使可以代表人民將案件移送法院。這個概念在於，監察使可以代表能力有限的人民，並確保重要的議題進入法律程序。當然這也表示，並沒有完全放寬規範人民採取法律行動的規則。」他解釋這個概念之所以沒有被落實，是「因為丹麥監察使並沒有這個制度，並對形成這個談判基礎的架構感到格格不入。」¹² 設立這個機構至今已經十年，現在已經可以重新回來檢討這個問題，尤其是在歐盟憲章的領域。

歐盟監察使與立法權和行政權

就監察使與政府和議會間的關係，我只想討論立法的議題。就如同我之前提到的，應該更強調監察使激發性的運作方式，例如主動調查，所以，當監察使關心的立法正在草擬或討論中時，監察使和相關政府部會或議會間，應該有更多對話。例如，就我所知，瑞典國會監察使在制度上會就相關的立法提供意見，而愛沙尼亞的法務總長（Chancellor of Justice）在討論法律提案時，有

權在議會和政府的會議中發言。

當然，某些國家可能會認為這種運作與政治過程太過接近，將引起潛在的爭議。但另一方面，我認為應該將監察使視為制定法律的過程中，可以提供重要資訊的來源。這就是我有時提到歐盟監察使的「X光功能」。例如，歐洲執委會在好幾次，就從歐盟候選國的監察使所提的報告中，得知該國對落實人權法律的資訊。

就歐盟監察使而言，當陳情案指出某些問題時，我們通常會建議修改相關規則，以改善未來的行政運作品質，資訊的取得即為一例。該案乃是對歐洲議會的實習生計畫提出陳情案，歐盟監察使建議歐洲議會重新檢討該規則，並讓獲得實習生訓練的名單成為公開文件。對一般性文件取得的議題，歐盟監察使也曾經批評過歐洲執委會在2001年1月對公開取得文件規章所提出的提案，後來執委會撤回其提案，並提出歐盟監察使認為有所改善的另一版本。歐盟監察使的評論是基於處理人民取得歐盟機構和單位之文件的陳情案中所得到的經驗。

因此，監察使在執行法律時累積的知識和實務經驗，若能納入草擬立法時的參考，將是很好的方式。

監察使彼此合作

我最後想要提到的對話者，是我在各國的夥伴。他們就是在歐洲、各國、區域和地方層級的監察使家族。

當人民越來越瞭解他們在歐盟法下的權利，歐洲各地監察使間的合作也勢所難免。未來合作方式，可能包括聯合調查，或者創造共同的管道，以提供資訊和建議，並發展分享資訊和最佳運



作方式的新方法。



第六節 結論



歐盟監察使的終極目標，是要讓歐盟人民更能瞭解他們的權利，以及讓他們知道如何確保自己在歐盟架構下的權利受到完全尊重。要達到丹麥對設立歐盟監察使提案的期望，還有很長的路要走，根據比爾林先生在本書所負責的一章中所提到的，這項期望就是「……建立新歐盟的橋樑有意義和明顯的方式，以及讓歐盟更開放、現代及友善」¹³。

如我在前面花很多篇幅所說明的，在變遷的環境中，要有效促進和保障歐盟法下人民權利的目標，惟有透過與歐盟各機構和單位的緊密合作，才有可能實現，尤其是與各國和區域監察使及類似單位的合作。上一任歐盟監察使賈可伯·索德曼在他所負責的章節中，最後也提出類似的結論，亦即全歐洲的監察使應該彼此共同合作，以達到對人民有利的結果。

在本章中，我回顧歐盟監察使機構運作獨特模式的背後發展趨勢，並指出這些趨勢對未來歐盟監察使的工作有何特定意涵。我們監察使間的合作方式，是基於擴展的合作經驗以及機構的活力上，必然能夠讓歐盟監察使概念不斷壯大。

第十四章 省思歐盟監察使在變遷歐洲中的未來角色

註 釋

- 註 1：撰寫這一章時，我與歐盟監察使通訊組的聯合主任羅西塔·阿格紐（Rosita Agnew）密切合作。我感謝她的寶貴協助及投入的時間與精力。
- 註 2：卡洛斯·莫雷羅·岡薩雷斯（Carlos Moreira Gonzalez），本書第 27 頁。
- 註 3：歐洲憲法會議主席向歐洲高峰會議主席提出的報告，CONV 851/03，2003 年 7 月 18 日。
- 註 4：歐洲聯盟會員國國家元首與政府首長，對於歐洲憲法條約之批准所發佈的宣言（Declaration by the Heads of State or Government of the Member States of the European Union on the Ratification of the Treaty Establishing a Constitution For Europe），SN 117/05，2005 年 6 月 18 日。
- 註 5：本書第 28 頁。
- 註 6：參見本書第 121 頁。
- 註 7：歐盟監察使 1997 年度報告，頁 22。
- 註 8：L. N. Nielsen(1995)，未來的監察使，收於 H. Gammeltoft-Hansen 和 F. Axmark 合編，「丹麥監察使」(The Danish Ombudsman)，The Danish Ombudsman and the Danish Ministry of Foreign Affairs，頁 123。
- 註 9：案件 T-193/04 R，Tillack v Commission 案，第一審法院主席 2004 年 10 月 15 日的命令（尚未公開）；以及案件 T-219/02 和案件 T-337/02，Lutz Herrera v Commission 案，2004 年 10 月 28 日的判決（尚未公開）。
- 註 10：參見歐盟基本權利憲章第 47 條，以及歐洲人權公約第 6 條。

第十四章 省思歐盟監察使在變遷歐洲中的未來角色



註 11：參見本書第 197 頁。

註 12：這兩段話請參見本書第 50 頁。

註 13：參見本書第 51 頁。

第十四章 省思歐盟監察使在變遷歐洲中的未來角色



附件I： 關鍵文件與參考文獻

以下所提供的文獻，包括本論文集各章所引用的關鍵文獻，以及爲了讓文獻更完整，或是爲了有興趣研究歐盟監察使的人而加入的文件。

另外，附錄 II 到 V 則包含四份文件，亦即西班牙和丹麥在政治聯盟的政府間會議（1990-1 年）所提出的提案，以及歐洲共同體條約第 195 條（之前是第 138e 條），還有歐盟監察使法。

許多其他有用的文件，都可以從歐盟監察使網站的「文獻資源」項目下找到（請參見：<http://www.euro-ombudsman.eu.int>）。

此附錄並沒有包含歐盟監察使所出版的文件。這些文件都在前述歐盟監察使的網站可以查到。

一、在歐洲聯盟條約簽署前的文件

(一)各式各樣的文件

1. Recommendation 757 [by the Assembly of the Council of Europe] (1975) on the conclusions of the Assembly's Legal Affairs Committee with the Ombudsmen and Parliamentary Commissioners in Council of Europe member states (Paris, 18-19 April 1974).
2. The “Adonnino Report” - Report to the European Council by

the ad hoc Committee “On a People's Europe” , A 10.04 COM 85, SN/2536/3/85.

3. Commission opinion of 21 October 1990 on the proposal for amendment of the Treaty establishing the European Economic Community with a view to political union (COM(90)600).

(二) 歐洲議會的質詢

1. Lord O’ Hagan, written question 562/74 to the European Commission on “accessibility of the European Commission” (Official Journal 1975 C 55, p. 13; this includes the Commission's reply).
2. Lord O’ Hagan, written question 663/74 to the European Commission on a “Community ombudsman” (Official Journal 1975 C 86, p. 54; this includes the Commission’ s reply).
3. Barbara Castle, written question to the European Commission on “a European Ombudsman” (Official Journal 1988 C 123, p. 8; this includes the Commission’ s reply).

(三) 歐洲議會決議的提案

1. Motion for resolution under Rule 43 tabled by Lafuente Lopez: “Sur la création et l’institution de la fonction de défenseur des citoyens européens” , 26 September 1986 (B2-863/86).
2. Motion for resolution under Rule 63 tabled by Barbara Castle: “A European Ombudsman” , 12 August 1987 (B2-804/87).



(四) 歐洲議會報告和決議

1. Report drawn up on behalf of the Legal Affairs Committee on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, 6 April 1979 (PE 57.508/fin.). Rapporteur: Sir Derek Walker-Smith.
2. Resolution on the appointment of a Community Ombudsman by the European Parliament, 11 May 1979 (Official Journal 1979 C 140, p. 153).
3. Resolution on strengthening the citizen's right to petition the European Parliament, 14 June 1985 (Official Journal 1985 C 175, p. 273).
4. Resolution on the deliberations of the Committee on Petitions during the first six months of 1987, 15 October 1987 (Official Journal 1990 C 175, p. 214).
5. Resolution on the deliberations of the Committee on Petitions during the parliamentary year 1989-1990, with indications as regards future procedure for handling petitions, 15 June 1990 (Official Journal 1990 C 175, p. 214).
6. Resolution on the deliberations of the Committee on Petitions during the parliamentary year 1990-1991, 14 June 1991 (Official Journal 1991 C 183, p. 448).
7. Resolution on the deliberations of the Committee on Petitions during the parliamentary year 1991-1992, 8 July 1992 (Official Journal 1992 C 241, p. 66).
8. Resolution on the deliberations of the Committee on Petitions during the parliamentary year 1992-1993, 25 June 1993 (Official Journal 1993 C 194, p. 381).

二、在歐洲聯盟條約簽署後的文件

(一) 歐盟監察使法

1. Report of the Committee on Institutional Affairs on the regulations and conditions governing the performance of the European Ombudsman's duties, 14 October 1992 (A3-0298/92). Rapporteur: Rosy Bindi.
2. Resolution on the European Ombudsman - Regulations and general conditions governing the performance of the European Ombudsman's duties, 17 December 1992 (Official Journal 1992 C 21, p. 141).
3. Resolution on democracy, transparency and subsidiarity and the Interinstitutional Agreement on procedures for implementing the principle of subsidiarity; the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties; the arrangements for the proceedings of the Conciliation Committee under Article 189b EC, 11 November 1993 (Official Journal 1993 C 329, p. 132).
4. 94/262/ECSC, EC, Euratom: Decision of the European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties, (Official Journal 1994 L 113, p. 15). This is the document known as “the Statute of the Ombudsman” . The full text of the original Statute (i.e., before the minor amendments effected by item 4 below) is set out in Annex V.
5. 2002/262/EC, ECSC, Euratom: Decision of the European Parliament of 14 March 2002 amending Decision 94/262/ECSC, EC, Euratom on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties, Official Journal L 92, p. 13.



6. Commission opinion on amendments to the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties, 6 March 2002 (COM/2002/0133 final).
7. European Parliament resolution amending Article 3 of the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties (1999/2215(ACI)), 21 March 2002 (Official Journal 2002 072 E, p. 336).

(二) 歐洲議會議事規則的修正（任命歐盟監察使部分）

1. Report on the amendment of Rule 159 of the European Parliament's Rules of Procedure concerning the appointment of the Ombudsman, 29 November 1994, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities (A4-0085/94). Rapporteur: Ben Fayot.
2. Second report on the amendment of Rule 159 of Parliament's Rules of Procedure concerning the appointment of the Ombudsman, 21 February 1995, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities (A4-0024/95). Rapporteur: Ben Fayot.
3. Third report on the amendment of Rule 159 of Parliament's Rules of Procedures concerning appointment of the Ombudsman, 25 April 1995, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities (A4-0094/95). Rapporteur: Ben Fayot.
4. Decision amending Rule 159 of Parliament's Rules of Procedure concerning appointment of the Ombudsman, 16 May 1995(Official Journal 1995 C 151, p. 35).

(三) 歐洲議會議事規則的修正（歐盟監察使的角色部分）

1. Report on the role of the European Ombudsman appointed by the European Parliament, 25 November 1994, Committee on Petitions (A4-0083/94). Rapporteur: Edward [Eddy] Newman.
2. Resolution on the role of the European Ombudsman appointed by the European Parliament, 14 July 1995 (Official Journal 1995 C249, p.226).
3. Report on amendment of Rule 161 of the European Parliament's Rules of Procedure relating to the Ombudsman of the Rules of Procedure of the European Parliament, 26 April 1994, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities (A3-0302/94/A). Rapporteur: José Maria Gil-Robles Gil-Delgado.
4. Report on amendment of Rule 161 of the European Parliament's Rules of Procedure relating to the Ombudsman of the Rules of Procedure of the European Parliament, 16 May 1994, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities (A3-0302/94/B). Rapporteur: José Maria Gil-Robles Gil-Delgado.
5. Report on the amendment of Rule 161 of Parliament's Rules of Procedure, 16 December 1997, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities (A4-0416/1997). Rapporteur: Brian Crowley.
6. Decision amending Rule 161 of the Parliament's Rules of Procedure on the activities of the Ombudsman, 16 July 1998 (Official Journal 1998 C 292, p. 116).
7. Report on amendment of Rule 161(2) of Parliament's Rules of Procedure concerning the activities of the Ombudsman, 21 January



1999, Committee on the Rules of Procedure, the Verification of Credentials and Immunities (A4-0016/99). Rapporteur: Johannes Voggenhuber.

(四) 對歐盟監察使年度報告的審查報告（歐洲議會請願委員會）

1. Report on the annual activity report (1995) of the Ombudsman of the European Union (European Ombudsman), 30 May 1996 (A4-0176/96). Rapporteur: Nuala Ahern.
2. Report on the annual report on the activities of the European Ombudsman in 1996, 18 June 1997 (A4-0211/97). Rapporteur: Nikolaos Papakyriazis.
3. Report on the annual report on the activities of the European Ombudsman in 1997, 26 June 1998 (A4-0258/98). Rapporteur: Edward [Eddy] Newman.
4. Report on the annual report on the activities of the European Ombudsman in 1998, 18 March 1999 (A4-0119/99). Rapporteur: Laura De Esteban Martin.
5. Report on the activities of the European Ombudsman in 1999, 22 June 2000 (A5-0181/2000). Rapporteur: Astrid Thors.
6. Report on the annual report on the activities of the European Ombudsman for the year 2002, 16 June 2003 (A5-0229/2003). Rapporteur: The Earl of Stockton.
7. Report on the annual report on the activities of the European Ombudsman for the year 2003, 29 October 2004 (A6-0030/2004). Rapporteur: Proinsias De Rossa.

歐洲議會對這些報告的決議，可從下述網址取得：

http://www.europarl.eu.int/plenary/default_en.htm

(五) 對歐盟監察使特別報告的審查報告（歐洲議會請願委員會）

1. Report on the Special Report by the European Ombudsman to the European Parliament following his own-initiative inquiry into public access to documents, 2 July 1998 (A4-0265/98). Rapporteur: Astrid Thors.
2. Report on the Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the secrecy which forms part of the Commission's recruitment procedures, 12 October 2000 (A5-0280/2000). Rapporteur: Herbert Bösch.
3. Report on the European Ombudsman's Special Report to the European Parliament following the own-initiative inquiry into the existence and the public accessibility, in the different Community institutions and bodies, of a Code of Good Administrative Behaviour, 27 June 2001 (A5-0245/2001). Rapporteur: Roy Perry.
4. Report on the Special Report to the European Parliament following the draft recommendation to the European Commission in complaint 713/98/IJH, 27 September 2001 (A5-0423/2001). Rapporteur: Jean Lambert.
5. Report on the Special Report from the European Ombudsman to the European Parliament following the draft recommendation to the European Commission in complaint 242/2000/GG, 14 October 2002 (A5-0355/2002). Rapporteur: Jean Lambert.
6. Report on the Special Report from the European Ombudsman to the



European Parliament in complaint 917/2000/GG “Statewatch”,
30 October 2002 (A5-0363/2002). Rapporteur: Astrid Thors.

歐洲議會對這些報告的決議，可從下述網址取得：

http://www.europarl.eu.int/plenary/default_en.htm

三、對歐盟各機構所撰寫的文件引用時的說明

下面包含本書參考的歐盟各機構所撰寫文件，而讀者可能並不熟悉其引用方式。

(一) COM 文件：

（例如，COM (2004) 519 final）。這些是用來準備立法的草稿和提案，以及各種報告，還有提供給其他機構的執委會函示。這些文件都可以在官方公報上（Official Journal）以及歐盟法規資料庫（Eur-Lex）（<http://europa.eu.int/eur-lex/en/index.html>）上查到。

(二) SEC 文件：

（例如：SEC (93) 539 final）。這些是歐洲執委會未出版的文件。如果某些文件不歸屬於其他系列的話，就會被歸類為 SEC 文件。

(三) PE 編號、A 編號和 B 編號的文件：

PE 編號的文件是歐洲議會的文件（例如，PE 318.504/DEF）。在整個討論和決議的過程中，會維持一樣的 PE 編號。A 編號（例如，A5-0271/2002）則是歐洲議會委員會通過的報告。這

附 件

兩類文件都可以在歐洲議會網站上取得（http://www.europarl.eu.int/home/default_en.htm）。B 編號（例如，B2-863/86）則是那些提交給歐洲議會大會討論和決議的文件。

(四) SN 文件：

這些是歐盟理事會未出版的文件（例如，SN3940/90）。

(五) SI 文件：

這些是歐洲執委會總秘書處對理事會工作的未出版文件，例如與政府間會議有關的文件（例如，SI (90) 751）。



附件II： 西班牙對歐盟監察使的提案

西班牙代表 關於政治聯盟的政府間會議 歐洲人民身分 (1991年2月21日)

西班牙代表的提案內容，是根據 1990 年 9 月 24 日所提的 SN 3940/90 中關於人民身分的說明，因此全文附錄。

本提案提出一特殊架構，將聯盟人民身分的一般面向，作為未來歐盟及其民主正當性基礎的三大支柱之一。人民身分的概念和內容，被認為已經有長遠的發展，而應成為所有歐盟政策的元素之一。

基於這些理由，以及秉持 1990 年 12 月 14 和 15 日在羅馬舉行的歐洲高峰會議的結論，建議條約應包含一章，特別規定人民身分的一般架構。

雖然不排除，但不提及在特定個案中對待人民身分的方式，某些議題已經在會議中審議，尤其是關於重新界定司法管轄權的章節，例如司法合作、公共健康或資訊公開，這些領域只提到一些前述的建議。

前言

透過持續建構聯盟人民身分，其權利和義務來自歐盟，建立一個整合領域的基礎服務人民。此基礎將是民主正當性的來源，以及歐盟的基本支柱……

第9條

每一會員國都應任命一調停者 (Mediator)，其任務在於協助聯盟人民捍衛本條約賦予的權利，以對抗歐盟和其會員國的行政部門，並根據自己的考量或為了支持與之有關的人民，在司法機構前引用這些權利。

各國調停者都應讓聯盟人民能得到關於他們權利和實施方式的明確和充足資訊。

各國調停者應該對歐洲議會提交年度報告* ……

II. 聯盟人民身分的內容

(略)

(e) 保障聯盟人民

爲了發展聯盟人民身分的概念，必須搭配促進其實際功能的機制。這包括在國家和歐盟層級提供某些保障形式的需求。

聯盟人民已經享有向歐洲議會請願委員會請願的權利，也可向歐洲法院提起訴訟，其可透過向歐洲「監察使」請願或陳情，在聯盟架構下得到更多的權利保障，歐盟監察使的功能在於保障聯盟人民的特定權利，並幫助保衛他們。

爲了聯盟人民，監察使可以透過各會員國獨立的「監察使」或者類似機構來運作 ……



註 釋

* 也可以考量另外兩種可能性，一種是將本條所提出的功能賦予一位歐洲「監察使」，其可作為歐盟獨立的機構，或向歐洲議會負責；或是在歐洲層級設一位監察使去強化各國調停者的行動。

附件III： 丹麥對歐盟監察使的提案

丹麥對歐盟監察使的提案 (1991)

(非官方翻譯，2005年5月)

監察使

第140 A條新規定

歐洲議會應任命一監察使，有權接受來自位於任一會員國內之自然人或法人，對於各機構行政缺失之檢舉。

根據相關指示，監察使認為有理由時，應根據檢舉或主動展開調查。

監察使應將調查結果向歐洲議會提交年度報告。

第140 B條新規定

監察使應於每一次歐洲議會選舉後指派之，任期與歐洲議會相同。監察使得連任。

如監察使無法履行職務所要求之義務或犯重大罪刑時，得經歐洲議會要求，由歐洲法院解職。

第140 C條新規定

監察使應完全獨立行使職權。於執行職務時，不得尋求或接受任何團體的指示。監察使於任期內，不得擔任其他有給或無給之職務。



第140 D條新規定

歐洲議會於徵詢執委會之意見，並經理事會全體一致同意後，制訂監察使規範。

這些規範，應該對監察使與歐洲議會請願委員會關係有更細節的準繩。

第140 E條新規定

監察使得任命一秘書長，協助其處理職務。

附件IV： 歐盟監察使的條約基礎 歐洲共同體設置條約合定版

第195條

1. 歐洲議會應任命一監察使，並授權其接受來自聯盟人民或任何居住於會員國內或於會員國內有營業所之自然人或法人，對於共同體機構或單位執行職務時之不當行政所提出之陳情，惟其不得對歐洲法院與第一審法院的執法提出陳情。

依其職責，監察使認為有理由時，應主動或經由陳情人或交由歐洲議會議員向其提出陳情時展開調查，但該指稱事項正在訴訟中或已終結其訴訟程序除外。當監察使發現有不當行政之處，應將該事項通知相關機構，而該機構應於三個月內向監察使提出意見。監察使則應向歐洲議會及該相關機構提交一份報告，並將此調查結果通知該案陳情人。

監察使就其調查結果應向歐洲議會提交年度報告。

2. 監察使應於每一次歐洲議會選舉後任命之，其任期與歐洲議會相同。監察使得連任。

如監察使無法履行其職務所要求之義務或犯重大罪刑時，得經歐洲議會之要求由歐洲法院解職。



3. 監察使應完全獨立行使職權。於執行職務時，不得尋求或接受任何團體之指示。監察使於任期內，不得擔任其他有給或無給之職務。
4. 歐洲議會於徵詢執行委員會之意見，並經理事會以條件多數決同意後，制訂監察使職權行使之法規及一般條件。

附件V：歐盟監察使法

歐洲議會1994年3月9日作成關於監察使職權行使之法規與一般條件之決定（94/262/ECSC, EC, Euratom）

本歐洲議會，

基於建立歐洲共同體的基礎條約，尤其是歐洲共同體設置條約第 138e 條第 4 項、歐洲共同體設置條約第 20d 條第 4 項，以及建立歐洲原子能共同體的第 107d 條第 4 項，

基於歐洲執委會的意見，

基於歐盟理事會的核可，

鑑於應制定有關監察使職權行使的法規及一般狀況的相關規定，並符合建立歐洲共同體之條約內容；

鑑於陳情案可能被轉陳給監察使所發生的種種情況，以及監察使職權行使之表現與法律或行政程序之間的關係，都應該加以規範；

鑑於採取主動調查的監察使，必須能接近所有足以協助履行其職責的要素；為達成此一目標，除非其資訊有須保密之正當及充分理由外，否則歐洲共同體之機構及單位有責任提供監察使所要求之任何資訊，而且不得因對於監察使之職責存有成見而不願提供；鑑於所有歐盟會員國政府機關，有責任提供監察使所需資訊，但這些資訊適用於保密或禁止傳播之法規或規定者，不受此限；如果監察使發現並未得到請求協助之事項，他應通知歐洲議



會，而歐洲議會將做出適當解釋；

鑑於監察使調查揭露不當行政之案例，必須明定所須遵行之規定程序；鑑於監察使在每年年底也應對歐洲議會呈送完整報告；

鑑於監察使及其職員有責任在履行職務時，對所獲得之資訊予以保密；且鑑於監察使認為可能涉及刑法，以及在調查期間引起他注意之事實，有責任知會主管機關；

鑑於監察使及其與特定會員國內之同類型政府機關間合作之可能性，應制定與國內法相符之法規條文；

鑑於歐洲議會就任之初應從聯盟公民中選出及任命監察使，任期與歐洲議會議員相同，並提供獨立及權限要求的必要保證；

鑑於中止監察使職責之情況應加以規定；

鑑於監察使必須完全獨立行使職權，並且在歐洲共同體之歐洲法院前莊嚴宣誓，其就任後將如實履行職務；鑑於應規定與監察使職責有所衝突的行為，例如監察使之報酬、特權及豁免權；

鑑於應規定協助監察使之秘書處官員與職員及其預算；鑑於監察使應為歐洲議會之議員；

鑑於監察使應根據此決定，採取執行職務規定；鑑於在歐洲聯盟條約生效，第一位監察使被任命後，應進一步規定特定的過渡規定，

因而決定如下：

第1條

1. 有關監察使職權行使的法規及一般條件，應依據此決定，此決定符合歐洲共同體設置條約第 138e 條第 4 項，歐洲煤鋼共同

體設置條約第 20d 條第 4 項，以及歐洲原子能共同體設置條約第 107d 條第 4 項。

2. 監察使行使職權時應符締約之歐洲共同體各機構及單位所賦予之權力；
3. 監察使不得介入法院審理之案件，或質疑法院判決之效力。

第2條

1. 在上述條約架構及規定之情況下，監察使會協助揭發歐洲共同體機構及單位之不當行政，並且提出建議，以終止這些不當行政情事。但不包括行使司法角色的歐洲法院及第一審法院。除上述範圍外，其他任何人或政府機關的行動皆非向監察使陳情的範圍。
2. 歐盟內的任何一位人民，或任何住在歐盟會員國境內的居民，或在歐盟會員國內設立營業所之法人或自然人，都可以直接或透過歐洲議會的議員，向監察使陳情歐洲共同體的機構或單位之不當行政行為，但不包括行使其司法角色的歐洲法院及第一審法院。當陳情案到了監察使手上，他應該儘快通知主管機構及單位。
3. 陳情時，必須表明陳情人的身分，並指出陳情對象；陳情人可要求陳情案保密。



4. 陳情案應該在陳情人注意到陳情事實的兩年內提出，而且之前必須已經由適當的行政程序，向相關的機構或單位先行提出。
5. 監察使可以向陳情人提出尋求其他政府機關陳情的忠告。
6. 向監察使提出的陳情案不應影響到向行政管道或司法救濟管道提出上訴的期限。
7. 當陳情案因為法律程序正在進行中，或是由於所提出的事實而中止，監察使必須說明不能受理此陳情案，或是考慮停止此一陳情案，而監察使在此之前所做的任何調查得到的結果，應該永遠歸檔。
8. 除非陳情人已向相關行政機構提出所有內部行政要求或陳情，尤其是和職員規章第 90 條第 1 項及第 2 項有關的程序，都已為陳情人用盡且無其他救濟管道，同時主管機關答覆陳情的期限已過，否則歐洲共同體內機構單位和官員及服務人員的工作關係，不應做為陳情案的內容。
9. 監察使應儘速通知陳情人，告知要採取的行動。

第3條

1. 不論是主動調查或接受陳情後的調查，監察使應該對相關的歐洲共同體機構及單位之行爲，進行所有他認為足以澄清有不當行政之嫌的調查。他應該通知相關的機構或單位這樣的調查行

動，其須提供有用的意見供其參考。

2. 共同體之機構及單位負責提供監察使所要求的任何資訊，並且讓他可以取得相關資訊。僅在資訊有必須保密的充分理由時，才得拒絕。

對於源自歐盟會員國內依法律與規定而被分級為保密的文件，只有先經會員國的事前協議，才能提供給監察使。

至於其他源自歐盟會員國的文件，在通知有關的會員國後，即應提供給監察使。根據第 4 條，在這兩種情形中，監察使都不可以洩露這些文件資料的內容。

在監察使的要求下，共同體內機關單位的官員及職員必須作證；他們的發言應該代表所屬行政機關，符合該機構給予的指示，並持續受專業保密協定的拘束。

3. 不論監察使何時透過歐洲共同體內會員國的常設代表提出要求，政府機關應該負責提供任何能夠協助釐清共同體內機關或單位不當行政的資訊，但這些資訊依法為機密者，或是依法不得加以傳播者，不在此限。儘管如此，相關的會員國可以允許監察使獲得此機密文件，但他應保證不對外透露。
4. 若監察使並未得到所要求的協助，他會通知歐洲議會，而歐洲議會將做出適當回應。
5. 在可能的範圍內，監察使會與相關機構或單位一起尋求解決之道，消除不當行政案件，並且使陳情人滿意。



6. 若監察使發現確有不當行政情事時，他可通知相關機構或單位，並做出草擬建議。被通知的相關機構或單位應在 3 個月內，向監察使詳細表達其意見。
7. 然後監察使再送一份報告給歐洲議會及相關機構或單位。在這份報告中得做出建議。監察使也會告知陳情人調查的結果、相關機構或單位所表達的意見，以及監察使所做的任何建議。
8. 在每一年度結束時，監察使將會向歐洲議會提交一份調查結果的報告。

第4條

1. 依據歐洲共同體設置條約第214條，歐洲煤鋼共同體設置條約第 47 條第 2 項，以及歐洲原子能共同體設置條約第 194 條規定，監察使和其職員須遵守，調查的資料或文件不公開。而對於那些會讓陳情人，或任何其他相關人士受到傷害的資訊，在不違反第二項的情況下，監察使及其職員都必須保守秘密。
2. 在進行調查期間，若他得知可能涉及刑法的事實，監察使應立即透過歐洲共同體會員國的常設代表通知各國主管機關，在適當情形並可通知該被陳情官員及職員所屬之共同體機構。此可適用「歐洲共同體特權及豁免權協定」(Protocol on the Privileges and Immunities of the European Communities) 中第 18 條第 2 項規定。基於懲戒需要，監察使也可以通知相關的共同體機構或單位，其職員可能造成問題的行為。

第5條

爲使監察使進行更有效率的調查，並更能捍衛陳情民眾的權利及利益，監察使也可與共同體會員國內同類型之政府機關合作，提供他可遵守適用的國內法律。但監察使不能以此方式要求調閱第3條規定中無法取得的文件資料。

第6條

1. 歐洲議會選出後，應任命監察使，任期與歐洲議會議員相同。監察使依法得連任。
2. 監察使必須由聯盟公民中挑選產生，他必須擁有完全的人權及政治權，並提供所有獨立保證，並且須達到國家對最高司法官員的要求，或是具有承擔監察使職務的能力及經驗。

第7條

1. 當監察使的任期屆滿或辭職、解職時，他將停止執行監察使之職權。
2. 除了被解除職務的情況以外，監察使應該繼續履行其職務，直待他的繼任者獲任命。
3. 在提早中止監察使職務的情況下，應在職位空出後的 3 個月內任命新的繼任者，接續未完的任期。



第8條

監察使的表現如不符合其職位的要求，或是違反嚴重的不當行爲，歐洲共同體之歐洲法院可以在歐洲議會的要求下解除監察使的職務。

第9條

1. 監察使應該完全獨立行使職權，以歐洲共同體及聯盟人民的普遍利益爲旨。監察使在執行職務時，不應尋求、接受任何政府或其他機構的指示。他也應避免任何不符合其職務的行爲。
2. 當監察使就任時，須在歐洲共同體之歐洲法院前莊嚴宣誓，在任職期間，他將獨立公正行使職權。任職期間及卸職後，監察使有責任表現出正直的行爲，並謹慎接受特定的職務或利益。

第10條

1. 在他任職期間，不管有無酬勞，監察使不得擔任任何政治或行政的職務，或是任何其他的工作。
2. 在報酬、補助津貼、及福利金方面，監察使應享有和歐洲共同體內歐洲法院法官相同等級的待遇。
3. 「歐洲共同體特權及豁免權協定」第12條到第15條，及第18條條文均應適用於監察使其秘書處的官員及職員。

第11條

1. 監察使由秘書處協助，秘書處的主要官員由監察使任命。
2. 在監察使秘書處工作的官員及職員都必須遵守所有適用於歐洲共同體官員及職員的規章和規則。職員人數也應納入每年預算程序中¹。
3. 獲任命為監察使秘書的歐洲共同體及其會員國之官員，應在借調監察使辦公室工作期滿後，自動恢復原職。
4. 關於監察使所屬職員，監察使擁有「歐洲共同體官員之職員規章」第1條所定義之同等地位。

第12條

監察使的預算，應附加於歐洲共同體一般預算中（歐洲議會）的第1項下。

第13條

監察使的所在地應與歐洲議會（2）相同²。

第14條

監察使應為此決定制定實施規定。

第15條

在歐洲聯盟條約生效實施後，第一位被任命的監察使，亦同時履



行其議員剩餘任期。

第16條

爲了使第一任監察使在被任命後能儘快執行其職務，歐洲議會應增加其職員和實際設施的預算。

第17條

本決定應公布在歐洲共同體的官方公報上，生效日應爲出版發行日。

1994年3月9日史特拉斯堡決議

提交歐洲議會

主席

艾岡·克勒普施 (Egon KLEPSCH)

註 釋

註 1：三個機構的聯合聲明，將決定監察使可雇用的職員人數原則，以及目前執行調查的臨時或約聘職員的地位。

註 2：參見各會員國政府代表對於各機構及在歐洲共同體內各單位與分支所在地共同協議的決定 (OJ No C 341, 23. 12. 1992, 頁 1)。

各章作者簡介

薩弗里奧·巴維耶拉（Saverio Baviera）曾擔任歐洲議會的資深官員多年。1989年至1998年，擔任歐洲議會請願委員會的秘書長。歐盟監察使運作的最初數年間，在歐盟監察使與請願委員會間的關係發展上扮演核心角色。

彼得·比爾林（Peter Biering）是歐洲法專家，也是丹麥外交部的資深外交官。曾經參與促成創設歐盟監察使的條約談判，也曾參與歐盟監察使法的談判。

尼奇傅樂斯·戴蒙杜若斯（P. Nikiforos Diamandouros）是第二任歐盟監察使。於2003年被歐洲議會選任，並接續完成第一任歐盟監察使辭職後剩餘的任期，2005年再次連任。1998年到2003年間，擔任第一任的希臘國家監察使。他也是雅典大學政治學教授（休假中）。

尚克勞德·埃克豪特（Jean-Claude Eeckhout）是歐洲執委會的前署長，在1985年到2001年的工作職責，包含聯繫歐洲議會和歐盟監察使。現任歐洲執委會的名譽署長（Honorary Director General）和主席的特別顧問。



胡安·曼努埃爾·法布拉·瓦萊斯（Juan Manuel Fabra Vallès）自2000年起是歐洲審計院的西班牙籍委員，2002年至2005年則是審計院主席。1994年到2000年間任歐洲議會議員，同時參加預算委員會及預算監督委員會。

漢斯·甘莫多福韓森（Hans Gammeltoft-Hansen）自1987年起擔任丹麥國會監察使，也是前國際監察組織歐洲副會長。曾經參與促成創立歐盟監察使的談判，也曾經參與歐盟監察使法的討論。也曾擔任哥本哈根大學的法學教授。

格雷戈里奧·伽宗·克拉里亞納（Gregorio Garzón Clariana）自1994年以來就擔任歐洲議會的法律專家，即歐洲議會法律服務處處長。在擔任目前的職務以前，有資深的學術資歷，並曾擔任歐洲執委會的資深法律顧問。

菲利普·戈茲（Philippe Godts）是歐洲執委會的官員，1997年至2004年間，任職於執委會秘書處下，負責與歐盟監察使的關係。

安妮塔·格拉丁（Anita Gradin）1995年至1999年，是第一位歐洲執委會的瑞典籍委員，也是負責與歐洲議會與歐盟監察使關係的委員。在被任命為執委會委員前，格拉丁女士在瑞典擔任過多年國會議員及部長。

蘭恩維格·雅各布松（Ranveig Jacobsson）是格拉丁女士擔任歐洲執委會委員期間的委員內閣首長。

保羅·馬涅特（Paul Margette）是布魯塞爾自由大學歐洲研究所的政治學教授及所長。廣泛地研究歐盟政府治理的議題，包含聯盟人民身分以及歐盟監察使。

卡洛斯·莫雷羅·岡薩雷斯（Carlos Moreira González）是馬德里卡洛斯三世大學（Carlos III University in Madrid）的歐洲共同體法與歐洲機構莫內講座教授（Jean Monnet Chair）。學術研究的重點是研究歐盟監察使。

艾迪·紐曼（Eddy Newman）是1984年到1999年間歐洲議會的成員。在1994年到1997年間，擔任歐洲議會請願委員會的主席，直接促成歐盟監察使與議會請願委員會間合作關係的建立。

埃齊奧·佩里洛（Ezio Perillo）是歐洲議會的資深官員，1991年到1999年間在法律服務處服務。是法律服務處中，負責歐盟監察使法談判的主要官員。

羅伊·培瑞（Roy Perry）是1994年到2004年間歐洲議會的議員，1999年到2004年間擔任歐洲議會請願委員會的副主席，提出適用於所有歐洲機構和單位的良好行政行為規範的概念，2001年9月歐洲議會通過該草案。



賈可伯·索德曼（Jacob Söderman）是第一任歐盟監察使，從1995年服務至2003年辭職。在1995年7月被選任，並在1999年連任。1989年到1995年間，索德曼先生擔任芬蘭國家監察使。在被任命為國家監察使前，長期擔任芬蘭的國會議員和部長。

附 件

國家圖書館出版品預行編目資料

歐盟監察使-起源、設立、發展/監察院國際事務小組
編譯.-- 臺北市:監察院, 民100. 4
面; 公分

ISBN 978-986-02-7663-3 (平裝)

1.歐洲聯盟 2.監察制度

574.4

100006823

歐盟監察使-起源、設立、發展

編譯/監察院國際事務小組

出版者/監察院

地址:臺北市忠孝東路一段2號

電話:(02)2341-3183

傳真:(02)2356-8588

發行人/王建煊

監察院檢舉專線/

檢舉專用信箱:臺北郵政8-168號信箱

傳真:(02)2341-0324

政風室:

專線電話:2341-3183轉539 (02)2356-6598

傳真:(02)2357-9670

展售處/

國家書店松江門市 臺北市中山區松江路209號1樓(02)25180207

五南文化廣場臺中市中山路6號(02)22260330

國家網路書店<http://www.govbooks.com.tw>

印刷者/連江印刷有限公司

中華民國100年4月

GPN : 1010000803

ISBN :978-986-02-7663-3

定價460元

著作權人:監察院

欲利用本著作全部或部分內容者,須徵求著作權人同意或書面授權。

請洽監察院綜合規劃室(電話:2341-3183)