

瑞典保護官制度

蕭巧玲 * 譯

在公民與主管當局接觸時，保護個人的權利，在瑞典制定法令的過程是重要的。就此而言，瑞典保護官制度是對抗司法與公共行政之壓迫措施與惡政的一項保證。瑞典保護官制度可分為議會保護官、政府派任保護官以及新聞保護官，其中政府派任保護官又分為消費者保護官、公平機會保護官、反種族歧視保護官、兒童保護官及殘障保護官。

一、議會保護官 ((The Parliamentary Ombudsmen (JO))

議會派任保護官制度溯及一八〇九年，其目的為提供議會議員督導所有法官、公務員及軍人遵行法律與命令。其人數有四人，每四年改選一次，其中一人負責行政業務及決定其活動之主要重點。

議會保護官督導全國中央及地方機關、單位與其職員，以及其它所有執行公權力的人。但有些例外的情形：議會保護官不督導內閣閣員、議會議員等。每一個議會保護官有其個別督導的範圍。

任何公民覺得被處置失當，可遞書面申訴給議會保護官。議會保護官每年受理約四七〇〇件這類的申訴案件，其中有三分之一通常在早期時就證明是沒有根據的，因此能簡要地被處理，議會保護官著重在那些對社區的宣稱及個人的自由之間有重大衝擊的案子。

* 譯作者為美國聖湯姆斯大學商學研究所碩士，前任行政院消費者保護委員會專員，現任財政部證券管理委員會專員。

註：Ombudsman 一字有學者教授譯為保護官亦有學者譯為監察使，蓋其意指調查民隱以保障民權之公務員。本文係摘譯自瑞典學會 (Sweedish Institute) 1995 年 9 月出版的 Fact Sheets On Sweeden 的瑞典保護官 (The Swedish Ombudsman) 一文。在此非常感謝瑞典駐台辦事處資訊組高士田組長提供本資料。

瑞典議會充分授權議會保護官決定哪些案子應調查處理，議會保護官也被授權去轉介某些案子到更適合其它調查的機構或政府機關。

有時，調查主管機關是議會保護官的一項任務，最近幾年，經常調查的案子包含中央政府機關、縣市行政機關、法院、監獄及軍方等等。

議會保護官也進行長期的調查，這些通常涉及法令及其執行上的審查，這種形態的調查經常係由媒體提出或公眾申訴而產生的建議，國會保護官從事此種調查並不需告示原因。

如果公務服務違職，議會保護官就充扮特別檢察官，並且也被授權在這種情形下採取管制的措施，每一年都有非常多此種管制措施的執行與報告，然議會保護官提出預審要求、法律訴訟程序以及管制措施的權利，是最顯具議會保護官職位之份量與權威的。

當議會保護官發現有錯誤，但卻沒有嚴重過錯者受到處罰或管制，也沒有政府的慣例被視為不當或不適合的，那麼議會保護官就可會發出批判的意見書。這些包括或多或少的嚴重批評，也常常顯著影響議會保護官每年約六百件案子的決定。

議會保護官在督導案子的處理時，如發現現行管理制度有不一致、落差或其他缺失，也被賦予權利去喚起立法機關（議會或政府）的注意。但這種情形，通常每年只有為數相當少的案子會產生法律或命令被修改。

議會保護官辦公室享有來自議會的完全自治權，議會沒有權利發出指令。然而，議會保護官的正式報告必須由議會中的一個常置的委員會來審查。該委員會以抽查方式檢查報告的內容後，該委員會就向議會提出意見說明。

大眾媒體也可被說是成控制議會保護官的，因為他們常提出有爭議性的案子來討論。

二、政府派任保護官又可分為消費者保護官、公平機會保護官、反種族歧視保護官、兒童的保護官

(一)消費者保護官

消費者保護官創立於一九七一年，其任務在確保兩個保護消費者的法案被遵守：行銷法和不公平契約條款法（即我們所言之定型化契約）。

一九七六年時，消費者保護官和全國消費者政策局合併為一，以消費者保護官為首（他也是全國消費者政策局局長）。在此同時，一新且涵蓋較廣的行銷法生效。

行銷法適用行銷貨物、服務等之廠商或貿易業者，其所包含的既不是意見的廣告也不是政治的宣傳，蓋這兩者係由大眾新聞自由法來保護。如果任何商業行銷實務與被接受的商業實務相反或在某些方式被視為不適當，那麼這些行銷實務可能被禁止，主要為保障消費者與交易者對抗誤導的廣告。舉例而言，當廣告者承諾太多或以一個他往後無法達成的價格去吸引顧客時，該法案可被援用。

行銷法（關於誤導廣告部份）有一重要原則稱為“舉證責任”(reverse burden of proof)，根據此一原則，負責任何廣告實務者必須能證明出現在其宣傳、包裝、廣告內容等的訊息、宣稱及承諾的正確性。

廠商和其它從事行銷者可能被命令在廣告或任何型態的行銷方式提供消費者重要資訊，如價格或商品或服務的本質的重要訊息。當某一商品或服務可能傷害個人或財產時，其銷售或僱用可能被禁止。商品或服務明顯地證明不符合其主要目的也可能被禁止。

一九八九年，產品安全法生效，原行銷法中對抗危險消費財或服務之銷售的規定，納入該法，為產品回收新的法令規定。

不公平契約條款法保護消費者對抗商人不合理的契約條款，特別是為消費耐久財與服務銷售的定型化契約。依據此法，如果契約的條款不合理利於賣方，而佔消費者便宜，這些條款可能被禁止。一九九五年一月該法配合歐聯指令修訂生效，這些不利於消費者的條款之禁止，不僅適用於個別的銷售者，也適用於協會，例如分支機構，其運用或推薦這些不公平條款者。先前有關金融的定型化契約條款，未被保護，現在也在這次修正中納入規範的範圍。

該法修正後也包含適用民法的規定，但這些規定並不為消費者保護官或行銷法庭來運用，而是為一般法院的私人案件所引用。

議會現在正考慮提出一項新的行銷法，並於一九九六年一月一日生效，該新法提議採取一種新類型的制裁，當每一次交易商違反行銷法，得被命令償付市場干擾費用 (market disturbance charge)，當交易商有意或完全無意或疏忽違反該法的某些規定時，就會被課徵罰款。處罰費用最少為 5000 瑞典幣 (SEK; Swedish krona)，最高為 5 百萬瑞典幣，但不超過該公司去年全年銷貨總額的 10%。本項新的費用並非要取代現有的禁止制裁，而是進一步的補充。

消費者保護官秘書處在行銷法庭針對有關行銷實務、危險產品或不公平條款的案子，開始法律訴訟程序。

不論是來自外來的通知或本身深思熟慮的結果，當理事會知道某一不被希望之行銷行為或契約上的條款，其首先藉由與那些主事者討論，嘗試使該項行為或條款自動導正。如果無法達成同意的矯正，那麼消保官就轉介該案至行銷法庭，行銷法庭就要求企業者禁止繼續使用該項不被希望之行銷實務或契約上的條款。行銷法庭通常會發出附有罰鍰的禁止令，受罰者不可對行銷法庭的判決訴願。該局一年約處理四千件案子，其中二千至二千五百件是有關行銷法。一年約有十五件案子被轉介至行銷法庭。

(二) 公平機會保護官

此保護官設立於一九八〇年。同年，有關男女公平就業平等之法生效。該法關係著工作場所的條件，包含兩部份：一部份是工作場所中性別平等的活動的測量，另一部份是禁止性別歧視。就第一部份而言，其目的在改進婦女工作生活的條件。

該法賦予僱主責任，僱主有責任去停止性別虐待、基於性別的工資歧視、或任何其他公開違反工作場所平等之條件。

僱有十位或十位以上員工之僱主也被要求去提出性別平等計畫，此計畫必須提出具體且可測量之標的，且每年都必須修訂。

自從一九九四年七月，僱主也必須有義務從事工作場所中工資差異之調查，是否有非客觀的工資差異存在，以確保無非客觀工資的存在。

該法另一個重要的觀點是僱主必須使男性員工與女性員工都能容易兼顧有給職工作與親子關係。

改善工作場所性別平等的活動措施應由僱主、受僱者及工會等共同訂定目

標。機會平等保護官兼顧機會平等法的勞、僱雙方，促進工作場所性別平等的活動措施，採用宣導資料、教育、會議及活動等方式，以查核個別僱主或工作場所的性別平等計畫。

每一次當有人申訴歧視時，禁止歧視就會被審查，迄今，申訴必須由有疑問的個人提出。如果是工資歧視的情形，受僱於相同僱主且不同性別可做比較之人必須被列出。如果是團體的申訴，公平機會保護官可試著選出一些案子來試驗。

去年申訴的案子數量大幅攀升，且申訴的重點也有所改變，一九九四年有一百一十六件有關工資歧視、就業機會以及性別虐待的申訴案件，但在一九九五年上半年申訴案件數量就已超過三百五十件，這些案子中有的大到涉及兩萬人，又工資歧視是單項最重要的問題。

公平機會保護官的首要職責是試圖說服僱主配合公平機會法之規定執行，如果僱主拒絕或顯見其不可能達成協議，公平機會保護官就會將這個案子提到勞工法庭。如果拒絕配合該法之部分是有關活動措施，例如拒絕提出或修改性別平等計畫，公平機會保護官可向公平機會委員會提出申請，如果僱主無法在限期內改正，並配合規定，則該委員會有權發出罰鍰命令。

(三)反種族歧視保護官

自一九八六年起，就有一位反種族歧視的保護官，該保護官辦公室的成立係依據一九八六年的反種族歧視法，該法於一九九四年修訂，並定義種族歧視係指當一個人或一群人相較於其他的人，顯受到不公平對待，或因為種族、膚色、國籍或種族、宗教而導致的差別對待。依據該法，反種族歧視保護官應對抗工作場所或其它社會活動的種族歧視，因此，反種族歧視保護官必須對抗種族主義及無理由的仇外。反種族歧視保護官獨立於政府與議會，主要工作如下：

- (1) 藉提供專家意見或資訊去協助那些遭受歧視之人，以行使他們的權益。
- (2) 經由與主管當局、公司與組織討論以及形成公意的活動和資訊宣導等形式，採取對抗種族歧視的煽動措施。
- (3) 代表政府提出有關憲法修正的提案及其他對抗種族歧視的措施。

如果僱主因為求職者或受僱者的種族、膚色、國籍或種族、宗教信仰，

而不公平地挑選某一求職者或對受僱者做不同的對待，自一九九四年七月一日起，反種族歧視保護官主要可就以下幾個因素，代表出席勞工法庭，其一是那個人不能由其產業工會或專業組織代表出席，另一是該案例對原則的理由是重要的或有特別的原因，而非由反種族歧視保護官執行該角色不可。

再則，應反種族歧視保護官的要求，所有的僱主都必須出席討論會並提供僱主與求職者與受僱者之關係的資料，以利反種族歧視保護官工作需要。除此；主管機關參與反種族歧視保護官所召集的討論會是一項全面性的要求，並且應在其活動的架構內，提供反種族歧視保護官所需要的協助。

大多數向反種族歧視保護官申請者，主要是申訴他們在工作上或在求職時或在房屋市場、廣義的信用市場、進入餐廳或與警察或海關接觸時，他們受到種族歧視，反種族歧視保護官告知這些申請人適用的法律及實務上追索權的方法。在適當的時機，反種族歧視保護官會與另一造接觸，並調查問題的範圍，以達到彌補或澄清誤解。反種族歧視保護官也可與貿易協會、主管階層及其它相關人員接觸，如果某事件已向警方報案，則反種族歧視保護官就會跟隨警察與有關的檢察官的處理。

藉由聯合社會上有影響力的機構，反種族歧視保護官試圖說服這些機構，較他們平常所做的再多盡一些心力，以對抗種族歧視、無理的仇外或媚外或種族主義。為此目的，反種族歧視保護官與勞動市場夥伴、貿易協會、宗教協會、軍隊、警察、中央政府機關及其他類似的機構、組織等有持續的接觸。動員社會上所有的力量持續不懈地在這方面努力是反種族歧視保護官最重要且最緊迫的任務之一。反種族歧視保護官及協助其工作者之幕僚經常在瑞典及其它國家作演講人並參加研討會及會議，然他們大部分的時間是致力就個案及較一般性的議題結合媒體、廣播及電視。為形成公眾意見，有關某種特別的議題或針對特定目標族群，如學校孩童或警察等，有關的特別的計畫也會被執行。

現今，向反種族歧視保護官登記的案子，每年約有八百至九百件。除此；還有很多以電話諮詢的案子。

(四)兒童保護官

自一九九三年七月，瑞典十八歲以下之少年及兒童皆有其自己的保護

官，並自那天起，一完全新的主管機關，兒童保護官局成立，其職權在確保所有情形下的兒童及少年最佳的結果，有關兒童保護官之法律與條例形成該局工作的基礎。

瑞典兒童保護官之主要功能是保護兒童及少年之權益。這工作的基礎是聯合國大會兒童權益 (the United Nations' Convention on the Rights of the Child)，一九九〇，瑞典認可聯合國大會有關兒童的權利，兒童保護官的首要任務為看管聯合國大會有關兒童與少年的權利與利益以及確保瑞典按照其身為會員的義務而執行的情形。

雖然瑞典小孩的物質環境良好，但一般而言，社會上發展孩童取向的態度尚有待努力。小孩與少年的聲音很少被重視，他們在社區的利益也僅是附屬在大人的利益之下，參與社會討論及能影響情形的範圍非常的小，為使小孩與少年的權益獲得重視，必須有人代表小孩與少年的權益站出來，另一個要求是必須有人來增強公眾對小孩與少年權益的意識，並從小孩與少年的觀點來考量社會發展。

兒童保護官特別致力有關年少者問題情形的議題，這些可能涉及孤獨、離婚、監護權爭議或各種的濫用。

與年少者直接接觸並用眼睛感受生活是兒童保護官工作之先決條件。身為年少者的代表，兒童保護官必需累積知識並且傾聽年少者，以便能提出最佳的可行方案，因此；兒童保護官已為十八歲以下之少年及兒童裝置了一電話專線--BO DIRECT，主要提供資訊的管道，使年少者能透過這電話說出他們對各種事情的想法及他們希望兒童保護官為他們處理的事，也可以獲得有關他們權益、聯合國大會以及兒童保護官工作情形的資訊。

兒童保護官的工作大部份是參加公眾討論、對優先的議題形成意見以及影響社會對兒童與年少者生活條件的態度。

兒童保護官依據全面性的計畫工作，因此，其視年少者為一社會族群，且對公眾、主管當局、公司與組織運用影響力以在所有可能的情形下保障年少者權益。然特殊的事項經常為兒童保護官擬定基本方針、法令修改或改善小孩或少年情形的其他措施之基礎。

與社會上各種不同層級處理年少者議題的組織與主管當局合作也是兒童保護官工作的先決條件，一項特定的任務是有關兒童與少年研究與發展工

作的活動監測。每年一次，兒童保護官必須送報告給政府，報告內容包括這一年間聯合國大會兒童權益在瑞典被配合執行的情形、尚待改進的還有多少，也必須包括兒童保護官認為政府應採取的基本作為之觀點與方案。首先，該報告能做為聯合國兒童會議在瑞典從今年到下一年的地位與發展之說明；同時，該報告也形成瑞典政府對日內瓦聯合國兒童權益委員會之報告，這個委員會有負責監測簽署該項會議之國家執行之情形如何。

兒童保護官之工作可分成下面四個主要的方面：零到十二歲兒童及十三至十八歲少年成長的條件、社會心理問題、小孩安全與社會計劃。保護官的幕僚人員在法律、宣傳及形成意見也有特別的專長。

兒童保護官有十二位由政府派任的專家組成委員會來協助，由保護官擔任委員會的主席並指導委員會的活動，該委員會有諮詢的角色，提供各種不同專家建議與有關兒童保護官工作整體的意見。

(五)殘障保護官

殘障保護官局是一新的機關，於一九九四年七月一日成立，以監測有關功能性殘障者之權益問題，該局目的在致力達成殘障政策的全面目標，使殘障人士能有完全的參與與平等。

該局的活動被規定於一特別的法令中，這法令中有一條款規定各主管機關不得拒絕提供資訊或拒絕與殘障保護官進行協商。

該局藉由向政府提出問題事項與法令修改問題，試圖彌補法令之不足，該局也對功能性殘障者主動採取措施，以減輕法律缺失。為對功能性殘障的婦女的环境給予特別注意，並在加重其在殘障政策的比重，該局設定目標對社會上各種不同部份功能性殘障的婦女之情形給予特別的考量。

每一年，在給政府的報告中，該局提出許多其認為是重要的事項給政府知道。該局也必須負責提出一份有關歐聯殘障議題發展之長期監測計劃。該局必須與殘障人士所組成的組織進行持續的討論。

在其執行上，該局有一個由政府派任的十五位委員組成的委員會，這些委員握有該局人事委任及從各職業階層帶來經驗。

三、新聞保護官

瑞典新聞界的自律組織系統(Self-disciplinary Syatem)並非依靠法律，而係由三個新聞組織完全自願且提供全部財物支援的，這三個組織也負責擬定瑞典出版、電視及廣播道德法。

瑞典新聞委員會成立於一九一六年，是世界上最古老的這類法庭。由國家新聞俱樂部、記者聯盟及報紙出版者協會所成立的。

瑞典新聞委員會，其組成包括一位法官、及由國家出版俱樂部、記者聯盟及新聞出版者協會各一位代表，再加上兩位與新聞出版者及媒體組織無關聯之一般民衆所組成，由法官擔任該委員會之主席。

一般公衆新聞保護官局成立於一九六九年，其首長係由議會保護官、瑞典律師公會及媒體俱樂部的兩位主任委員所組成的特別委員會來任命的。

在新聞保護官成立前，有關違反善良報紙實務的申訴，被分文到新聞委員會，但現在此類的申訴先被分到新聞保護官，新聞保護官也被授權得以主動採取措施。

任何有關之個人可向新聞保護官抗議其認為違反重大新聞道德的報導項目。但如果該報導將導致在報紙之責難，則必須證明與該報導有關人員之同意。

當新聞保護官接到抱怨時，他的任務係斷定是否該抱怨可經由報紙上的訂正或相關報紙的回應而解決。當無法經由上述方法來解決，如果新聞保護官發現導致良好的報紙實務被忽略，新聞保護官可能採取詢問，首先就是向各報紙的總編輯詢問意見，其要件就是該申訴必須在原出版品之三個月內提出。

依詢問所得的結論，新聞保護官就有二種選擇方案：(1)該事項不被確定為報紙的責難(2)所獲的的證據已非常足夠保證由新聞委員會審查。第一種選擇，可以向新聞委員會訴願。沒有任何辦法去防止申訴人在新聞保護官或新聞委員會審查後，還向一般的法院提出該事項。

向新聞保護官申訴是免費的，新聞保護官就新聞道德相關事項回答大眾的問題。被查證屬實違反優良報紙實務之報紙，將需刊登新聞委員會或新聞保護官的調查發現，也有可能必需支付行政罰鍰。

近幾年來，每年約有三百至四百件申訴案，大部分是有關犯罪過程與侵入個人私生活的隱私權。由媒體保護官轉來或涉及任何一方的訴願之申訴，約有百分之三十已經由新聞委員會做判決。其餘，業因各種理由已經被註銷，例如，該些申訴是不真實的或已由報紙更正。