

# 第三屆亞洲申訴專員國際大會

## 「當代社會申訴專員責任範圍之擴展」

樂丹麗<sup>1</sup>

由反貪污暨反行政違法性高級專員公署主辦的第三屆亞洲申訴專員國際大會已於五月三日至八日在澳門舉行。

大會主題為「當代社會申訴專員責任範圍之擴展」，而論文則分三次會議發表，每次會議均有一個副題，並由一名主持及一名*key note speaker*（即論題介紹者）主持。

申訴專員的設立源自瑞典，而世界各地則存在不同形式及名稱的申訴專員。近年來，申訴專員迅速增加，而且發展日漸擴大。透過是次大會，大家清楚知道不是所有國家都採用源自瑞典的傳統申訴專員模式，而是將之配合本身的社會經濟及政治實況。儘管如此，所有與會國家（除亞洲太平洋地區國家外，還包括其他世界各地）的申訴專員都有強烈的共通點。這些共通點就是各地的申訴專員都是一般公民和國家或公權力的中間人，而且是一個以保障基本權利為己任的獨立國家機關。無論申訴專員的名稱為何，申訴專員的獨立性、調查權力和發出對行政機關沒有約束力的建議均為其活動的主要特徵。

第一次會議的主題為「在建設一個平衡的社會和環境的過程中申訴專員是公民的靠山」，並由中華人民共和國監督部副部長李至倫先生任會議主席，以及由葡萄牙申訴專員José Manuel Menéres Pimentel大法官作論題介紹。

---

<sup>1</sup> 法律翻譯辦公室法律專家。

José Manuel Menéres Pimentel大法官提到申訴專員所擔任的角色時指出，申訴專員是每個國家的人民及其公義意識所創建的。此外，他表示，申訴專員作為國家內部的調和人應該保護環境，以提高公民的生活質素及保護自然資源。

考慮到申訴專員擔任上述角色，因此Pimentel大法官強調申訴專員在關於環境的問題方面的任務是「指出保護環境的法例和規章的漏洞和喚醒立法者的關注」，以及「由於清楚瞭解公共行政部門的結構和運作，所以申訴專員處於優越的地位以指出對公眾利益造成的障礙」，因為「建設一個平衡的環境，也就是建設一個平衡的社會，因為保護環境在今天已成為發揚公義的主要層面」。

香港申訴專員公署助理申訴專員陳慧冰小姐亦有出席是次會議，她並解釋了當地申訴專員公署的運作形式。此外，巴基斯坦旁遮普省申訴專員Manzanoor Hussain Sial先生亦於是次會議中發言，他強調了亞洲申訴專員在特殊的社會經濟環境下所擔任的角色的特點，並表示旁遮普省只是近期，即一九九七年六月，才設立申訴專員一職。

助理高級專員李年龍先生（Dr. Lino Ribeiro）講解了申訴專員在澳門的設立形式。他在談到澳門在這方面的經驗時指出，自一九九二年起反貪污暨反行政違法性高級專員公署開始擔任申訴專員的角色。在澳門，該署不論在行政、法律抑或財政上均是獨立的機關，「其目的為接受市民申訴政府的作為或不作為；它具有監察和監督行政當局活動的權力；它提出建議以糾正違法和不公平的行為，或提出改善行政活動的意見」。根據《基本法》的規定，該署在澳門特別行政區將繼續存在。

在是次會議中，荷蘭申訴專員兼國際申訴專員協會主席Marten Oosting先生談及申訴專員年度報告的重要性及所擔任的角色；而印度Maharashtra州Vpa Lokayukta（助理申訴專員）Narayanswami Jayaraman先生則介紹了當地申訴專員的二十五年經驗。另一方面，香港申訴專員公署助理申訴專員陳慧冰小姐亦有出席是次會議，並談到行政失當與補救辦法。

五月五日舉行的第二次會議主題為「作為衝突調停人的申訴專員」。巴基斯坦Wafaqi Mohtasib（申訴專員）Abdul Shakurul Salam先生任會議主席，而新西蘭首席申訴專員Brian Elwood先生則負責論題介紹。講者談到調停方式的好處時提議將公共範疇

的申訴專員的調停模式轉移到私人範疇內。然而，他主張把申訴專員的職責限制在調停一般公民與他們的「政府」之間的衝突。另外，澳門消費者委員會主席何思謙先生談及用中介方式解決糾紛問題，而加拿大檢察官兼申訴專員Daniel Jacoby先生則介紹了Ombudmediator（申訴調停員）的全球性發展及擴張，並提及一般調停人、特別調停人、全國調停人、區域調停人及地區調停人。Daniel Jacoby先生續談公正申訴調停員問題，並講解了其一直以來的非凡發展，以及將之定義為由立法機關制訂的法律設立的獨立公共機構。該機構旨在調查公民的權利和政府的行政失當行為，以及提供建議以補救不公平及失職的現象。此外，他還提到申訴專員獲得落實的獨立地位，以及該機關的義務與權力。他在講話中還對私人範疇的申訴專員作了簡單介紹。該類申訴專員的數目日益增加，其目的為服務顧客和企業僱員的利益。在英國，私人範疇的申訴專員的決定是有約束力的，包括在銀行業、保險業、建築、不動產、財務中介、定期金及監獄制度方面。

香港申訴專員公署馬百利先生發表了題為「調解服務」的論文。他解釋了投訴個案怎樣透過作出澄清及提供協助計劃（RAC）及機構內部投訴計劃得到處理。此外，他還解釋了一九九七年年中推出且適應香港的情況的調解服務。談到調解過程時，馬百利先生總結指出，以調解方式去解決爭議是既經濟又快捷的途徑。

拉丁美洲申訴專員協會（AIO）副主席兼申訴專員協會智利分會名譽理事會理事長Jorge Mario Quinzio Figueiredo教授以智利代表身分出席會議，並發表了題為「拉丁美洲國家保護者」的論文。他把申訴專員定義為對抗任何權力當局的濫權行為的公民捍衛者，而且是法治國家所必須的。此外，申訴專員被視為人民的捍衛者及人權的保護者，並以認同及尊重人類尊嚴為目的。這位教授的意見認為，申訴專員是一個鞏固法治國家以免出現錯誤及不妥善情況的機構。另外，講者還提及拉丁美洲國家的各種申訴專員制度，例如葡萄牙的申訴專員，西班牙的人民辯護人，墨西哥的國家人權委員會，巴西的特別法官，以及亞根庭的人民辯護人。上述各種申訴專員都是法治國家的寫照，在這些國家當中，各種極權主義制度不斷地改變，從而加強法治精神。

最後，講者呼籲與會者簽署一封署名信以請求智利政府加快在當地設立申訴專員的工作。

日本促進解決公民投訴委員會主席Takashi Mogushi先生解釋了自一九九零年起由他領導的上述機構的架構和擔任的角色。日本的申訴制度由三個層面組成：管理協調處行政監察辦公室，由自願參加且經政府任命的市民擔任的行政委員，以及促進解決公民投訴委員會。講者除介紹了機構的運作模式外，在總結時還談到日本的行政改革以及公眾對政府的要求和態度的改變。這方面的發展已由傳統的解決投訴制度逐漸發展到一個能讓公民得到最佳的公共機構和接待公眾服務的制度。

題為「亞洲申訴專員——面對區域經濟發展以達至社會繁榮穩定的挑戰與展望」的第三次會議由香港申訴專員Andrew Kwok先生主持，而斯里蘭卡國會行政委員兼會議論題介紹人Betram Bastiampillai教授則談及「申訴專員在保證經濟發展以提高人民福利中的作用」。該教授在探討上述問題時向亞洲各國發出一個信息，也就是申訴專員在推動國家經濟、社會及政治生活中應擔當一定的角色，從而確保公民有良好的生活水平，並監察政府去改善公眾生活，以及讓公民真正享受國內法及國際法所體現的經濟權利。

澳門反貪污暨反行政違法性高級專員公署助理高級專員何超明先生的論文內容是關於申訴專員作為反貪工具的角色，以及保障良好管治的途徑。談到在澳門負責打擊貪污工作的反貪污暨反行政違法性高級專員公署（ACCCIA）的經驗時，講者表示，基於在利馬舉行的反貪污會議上作出的最後聲明，他主張應賦予該公署控制現代貪污現象的主要權力。正如講者所言，「這是澳門已選擇的模式，當中反貪污暨反行政違法性高級專員公署除擁有傳統申訴專員的權力和權限外，還有權進行貪污和選舉舞弊方面的刑事調查，但該署無權作出控訴，因為這項權限適當地屬檢察院所有」。

中國監察部副部長李至倫先生及巴基斯坦Sindh省申訴專員Salahuddin Mirza先生的論文題目分別為「中國的監察機關及其反腐敗工作」和「發展中國家的申訴專員機構範圍」。Salahuddin Mirza先生在發言中強調了在一個社會中缺乏經濟條件、無效率及貪污之間的關係。此外，他還表示貪污及貧窮現象愈大，申訴專員的重要性愈大。根據他所言，申訴專員在巴基斯坦造成很大的衝擊。申訴專員於一九九一年獲法律規範，其通則對於行政失當有詳細的定義。講者認為行政失當的原因有二：「第一個原因是行政當局在沒有甚麼不可告人的動機下對履行任務表現冷漠，且對受到不公平對

待的人欠缺憐憫之心；第二個原因是存在洩不可告人的動機，亦即是向基於某種原因與公務員有關係的人士提供方便，又或對須依賴他們才能進行有關工作的人士進行勒索。很多時候上述兩種原因都會混合在一起，並導致一般公民生活困苦，而這正是申訴專員向公民伸出援手的時候」。此外，講者還強調官僚主義是一個驅使更多公民採取貪污手段的大問題。影響該國公共行政的另一個較普遍的問題是公務員的龐大開支。

會議中較有趣及新穎的是南澳洲申訴專員Eugene Biganowsky先生題為「人民的申訴專員及其對政治選擇的衝擊」的發言。Biganowsky先生談到申訴專員過去幾年的經驗及發展時強調，申訴專員擔當洩一個非常個人的角色，而且向公權力提出建議及與之建立關係差不多都是以申訴專員個人為基礎，因此必須接受及尊重申訴專員。「就任職者及管轄範圍而言，申訴專員一職是十分個人的。每位申訴專員都需要在公眾、行政當局和立法機關的思想建立一個概念，也就是申訴專員一職僅為在各個公共行政層面推動對人類尊嚴及人權的尊重而設」。

在上述發言中，講者還提到，雖然申訴專員沒有政府的執行職能，但是一直都有法院裁判規定申訴專員可以在調查一個行政行為的範疇內就某一項政策的建立形式進行調查及提出建議，甚至指出某項政策導致出現不公平及不必要的行政行為。講者認為，申訴專員應該對問題作整體探討，並分析問題的所在及其起因，以便藉此更好地分析和解決問題。

越南代表副總理兼助理總監督Duong Ngoc Son先生向與會者介紹了當地現行的申訴專員制度。

大會閉幕典禮在第三次會議結束的翌日舉行。閉幕典禮開始前，亞洲申訴專員協會的創會會員舉行了一次會議，會上通過了協會章程，並選擇伊朗作為下一次大會的舉行地點。