

法律與社會

調查官：起源與職權^{*}

José Menéres Pimentel^{**}

一、調查官的法律性質：一個教義問題

今天講課的目的是讓大家了解我代表的這個機構——監察院的基本情況：它的制度、性質和一些它的活動，主要是為更深入的研究打開大門。

雖不是立法機構，但它由有優先立法權的機構任命，並對立法問題提出建議；雖不是司法機構，但解決公民與政府機關的爭端是它的職能；雖不是行政機構，但負責監察政府行政機關的活動。作為政府部門，當國家機關侵犯了公民的合法權益時，它會對其提出批評。

二、調查官的歷史淵源： 在斯堪的納維亞國家和伊斯蘭國家之間

1809年，在瑞典產生了調查官（Ombudsman），它是由議會指派的一位法律專家，作為憲法所給予公民的一項保障，它的職責是聽取臣民的訴狀，並使用簡單的說服手段來保護受到國家公務人員不公正對待的人。它的前身可追溯到1712年由國王卡洛斯七世任命的司法大臣，在國王長期不在期間（當時瑞典正與俄羅斯發生戰爭），它負責對王室的各機構各部門進行監督。

而且，在更久遠的時期，伊斯蘭傳統中有一種機構，它的性質與調查官很相似：在哈里發時代的伊比利亞半島稱為薩伊布·阿爾馬薩林；在奧斯曼土耳其帝國時代稱為莫塔斯布。有意思的是，莫塔斯布這一機構在當今的伊斯蘭傳統國家中又得到了恢復，比如巴基斯坦的莫塔斯布，它的特性與監察官相似。因此，我們不能說，監察院和它在澳門的同一類似機構是只有短暫歷史的機構。

* 1997年10月8日在澳門大學的課堂上發表。

** 葡萄牙申訴專員

三、調查官在五大洲的傳播：規定和名稱的不同

這一機構的前身在歷史上曾起過重要作用，本世紀它同樣獲得了快速發展與傳播。1919年在芬蘭，1955年在丹麥，1962年在地球另一端的新西蘭都出現了類似機構。其他國家的統治者們從斯堪的納維亞的經驗中發現，設立調查官，不用花費很多預算，卻可以改善政府機構的服務質量，同時也可以用簡便的、直接的、非正式的方式來處理一些敏感問題，以減輕法院的壓力。結果是，很多時候，政府機關承認他們做錯了某事，或未經深思熟慮而做了某事，但是，它們的改正卻是非常困難和遲緩的。這種拖拉，不僅給受傷害的公民造成損失，而且對政府機關來說也是一個很大的壓力。調查官往往會幫助政府機關找到（如果它願意，還可以創造出）解決的辦法和時機。

在近30年中，世界上很多國家根據自己的法律文化和政治文化的背景，建立了監察機構，這些機構擁有瑞典調查官的主要特徵，然而並未簡單照抄照搬。

監察機構的命名反映了這樣的傾向：1978年在西班牙成立的監察機構取名人民護衛者；1973年，法國將它命名為共和國調解者；隨即這個名字也被塞內加爾採用；1977年，奧地利將它命名為人民律師。在英國，從1967年起，便有類似機構，這就是國會行政事務專員。

很多其他的闡述可以在以色列、荷蘭、印度、贊比亞、韓國、馬來西亞、泰國、澳大利亞和巴布亞新幾內亞等國找到。近年來，在南美洲和中東歐，調查官獲得了廣泛傳播，在俄羅斯聯邦也有類似機構。

不僅僅是名稱上的多樣，它的章程規定也是多樣的，因為調查官有時在國家範圍內存在，有時只在地區範圍內存在，比如在意大利管轄區的市民保衛者，魁北克的公民保衛者，或者香港的調查官等。中華人民共和國通過監察部，也宣告了它在這方面的發展，它試圖賦予監察部以職權來控制政府官員可能有的不公正行為。

在有些國家、地方領域的調查官與全國範圍和地區範圍內的機構共存。然而，剛剛成立的歐洲聯盟監察官，並不是一個超國家的、凌駕於歐盟各成員國調查官之上的機構。它是一個歐盟自身機構，尤其是那些委員會、理事會等機構和它們的附屬部門的監督機關，這就如同在《羅馬條約》第138-E條中所闡述的那樣，該條約是對1992年《馬斯特里赫條約》有關條款的修正。

擁有專門職權的調查官迅速地擴展着，他們甘冒行動失敗和干預無效的危險而工作着。還產生了拷貝調查官——即對調查官進行模仿的一種現象。某些私營機構，甚或公立機構，給予那些簡單的接待部門或公關部門以錯誤的名稱，藉以利用公民對監察官的信任而獲得好處。這種並非葡萄牙所特有的實踐活動，很值得我們給它起個國際綽號，叫調查官癖好。

調查官還遠未達到一種理想模式，我們今天所能說的，也就是讓大家了解一些它區別於其他機構的基本特徵，這些機構不但指那些相似的獨立的國家行政機關——內部控制部門，議會的各個委員會，另一方面，也指法律機構。

調查官的基本特徵即：幾乎總是一個人的機構對反對政府機關不公正行為的抗議的支持；它相對於這些機構的獨立性；最主要的是，它不局限於立即從法律方面

尋求書面解決辦法，而是不論從法律詮釋學的自身的方法，還是通過向立法者提建議而使其修改法律條文，來事先採取措施使不公正的法律讓位。在有些情況下，調查官可以他的決定來取代行政機關的決定，或者來平息行政機關的決定的後果，就如同法院的干預一樣。

基本上講，調查官提醒了行政機關，只要法律安全被提升到成為規範體系的判定手段，那麼，公共利益的繼續就可以不以保護個體的合法利益而達到，並且公共利益的繼續以公正為它的價值觀。

然而，在多數甚或全部情況下，調查官們之間存在着很大不同，即使在鄰近國家中也是如此。我們剛剛講到的它的三項基本特徵的具體情況也顯示出多樣性，不僅表現了不同的法律傳統的特點，也表現出立法者創造性的選擇。與大部分由議會任命不同，法國和英國的調查官是由行政權力機關任命的。事實上，共和國調解者是由法蘭西共和國總統任命的；英國的國會行政事務專員是經政府提名，由女王任命。同樣，在葡萄牙，公民如請求監察官的干預，將直接向其提出；而在法國，人們需首先向一位眾議員或參議員提出。儘管存在着需由中央行政機構委派這一共同點，調查官進行干預的理由和必要條件還是大不相同的。對其他政府機關進行干預的可能性各有不同（比如，瑞典的司法調查官，他可以監督法院的工作）；對公民提出的訴狀進行判定的時間期限也不同（比如，西班牙的人民護衛者可以拒絕對有關1年以前發生的事情的訴狀進行判定）；對行政機關的活動在某些領域的限制不同（比如，不管大範圍還是小範圍，禁止干預軍隊領域，而事實上，在有些情況下，調查官可以干預到演習的範圍）；對訴狀的可接納性的理由不同（比如，愛爾蘭和澳大利亞的某些規定，將證實以前受檢查的機關的抗議作為一項固定的責任義務）。

四、調查官在葡萄牙

（一）設立

1976年憲法通過設立監察官（1976年4月21日的212/75 號法令）至今，已滿22年，因此，葡萄牙在這方面可以稱得上先驅者了。1974年4月25日革命之前，為紀念Francisco Salgado Zenha博士，葡一批知名人士聯合倡議要求設立調查官。如果算上這件事，那麼監察官的設立時間還要提前。自監察官設立以來，已對大約五萬件訴狀進行了判定，不可能每一件都處理得當，但是每為公民解決一個問題，便為修正政府機關的不公正、結束違法行為做了一份貢獻，便極大地鼓舞了成立該機構的推動者們，打擊了失敗主義情緒，這種情緒認為成立調查官無異於唐吉訶德向大風車開戰。

（二）在憲法上的設立

結果是，既沒有甚麼唐吉訶德，也沒有甚麼大風車。監察官在社會上和法律制度上的地位得到了加強。監察官在它設立後，便被寫入了當時的憲法第24條（現行憲法的第23條），賦予了公民向監察官提交訴狀的權利。那時，這一機構見諸

於憲法第一部分第一篇的公民基本權利的內容之中。不同於簡單的慣例的保障，監察官制度已作為人們的一項權利，而列入了憲法含義的框架之中。

（三）法定章程

被憲法確立後，有關監察官的第一個章程經議會於1977年11月22日的81 / 77號法律通過，它的主要內容在現行章程中仍然保留。現行章程是1991年4月9日的第9 / 91號法律通過的，1996年8月14日的第30 / 96號法律又對其進行了修正。

很長時間以來，我們便開始對它的特性進行描述，大致可分為以下七個方面：1. 監察官的職權；2. 它進行干預的理由；3. 目的；4. 執行公務時所遵循的原則；5. 國家給予它的保障；6. 國家為其提供的條件和手段；7. 憲法和法律賦予它的用來履行職權的權力。上述闡述為我們勾畫了提交給監察官的一個訴狀的連貫性。

1. 職權

監察官的職權可分為五種保障功能，作為國家自身的職權，這並不是監察官所獨有的，事實上，它集中了多種職能（手段和權力）。這五種保障是：合法性原則的保障；公正原則的保障；合憲法性原則的保障；國家機關認真履行職能的保障；公民權利的保障，尤其是基本權利的保障。

從這五種功能或職權的連接中，可看到一種主觀傾向，即監察官的干預目的總是為保護人們的合法權益，而其他的方面只作為它進行干預的參數。正如1991年4月9日通過的第9 / 91號法律中第1條第1款規定的那樣，監察官的主要職能在於保護、推動公民的合法權利、自由、保障和利益。因此，與檢察院的情況相反，對客觀合法性的保護並不歸屬於監察官。對於非法行為或者違反憲法規範的改正，產生於受法律保護的權益（應當包括那些擴大的利益）受到直接損害的假設。當預見到干預在某種情況下可能會牽扯到會帶給監察官好處的權利時，則不應介入到這種履行法律產生的好處之中。此種情況下，如果可能有犯罪行為或不合規定的現象，監察官則應通知這些非法行為。另一方面，公正原則一直延續到合憲法性與合法性原則的界限。監察官不能因其有不公正表現而向他建議實施非法行為。監察官所能做的只是下列兩項中的一個：第一，當行為處於所謂的行政任意性和自由判定的範圍內時，則採取措施，平等地滿足公眾的利益，而不是去壓制他人的某項權利或給予他人更多的好處。第二，監察官可以通過提建議的方式，向立法者表達他對某些規範的公正性的保留意見，規勸立法者改正它，或者在情況允許下，為某個特定的事項立法。這樣，我們可以並不違背“儘管不合理，但也是法律”這句拉丁格言的精神。

在對不公正行為進行修正的領域，值得提一提當然責任。根據《民法典》第402號的規定，當然責任更多地落到了國家上。眾所周知，這些責任並不是司法上要求的，以前可在道德規範秩序和純粹的社會規範秩序中找到它的來源。而且，這些當然責任也是一種公正的義務，國家有責任認真地、盡善盡美地、準確地履行它們。取消因不能受到責怪而給予關照的行為是一個特例。由於不允許通過司法途徑，為恢復秩序設置障礙，所以監察官將可以說服行政機關履行一種純粹道德上的義務。

這些職權，既是憲法第23條第1款規定的（預防和修正不公正），也是《監察官章程》，尤其是其中的第1條第1、3、20款和第3條規定的結果。《章程》第1條第1款規定，監察官通過非正式手段，確保國家機關行使權力公正、合法，就如同它的主要任務是保護權利、自由和保障。對是否符合憲法性的監督權直接來自憲法，限制了《章程》對其進行複製。此外，賦予監察官的職權，如不借助於《章程》中第20條第a、b項的闡述，是無法全面理解的。藉此規定，立法者可以確定建議的目的：一方面，指出立法上的不足；另一方面，對非法和不公正行為進行改正；同時也對政府機關的運轉進行改進。在此領域，監察官擁有對所謂壞行政進行干預的職權是調查官的一個特徵。這是為了改正不相稱的不合適的訴訟程序和行動方式。在並不完全符合規章的行政行為領域，比如，公眾接待和在某些訴訟程序中要求請求者出示文件等，監察官的責任是指出那些不正確、不合適和官僚主義的方式手段，因為它們的明顯後果是對公民產生了一個沉重的負擔，它們的不明顯後果是助長了行使公共職權時的犯罪，尤其是濫用職權。一會兒，我們還將回到這個問題上。

2. 干預的理由

談到葡萄牙調查官進行干預的理由，我應當把它分成兩個部分：有關開始進行干預的理由和有關干預範圍的理由。這第二種理由和有關與非必要條件，確切地說，即對干預的限制進行比較。

監察官的行動源自請求，即在《章程》第3條中規定的訴狀，這是類似於權利、自由和保障的一項基本權利，它已被寫入憲法第23條第1款。這產生了很重要的後果，即：儘管《章程》中寫的是公民，但在基本權利的規定的力量下和在普遍性原則下（見憲法第12條第2款），權利的名義已延伸至集體。至少，當指私有權利的集體時，我們毫無疑問地承認它的合法性。另一項後果是，儘管《章程》中並未寫明，但外國人和無國籍人士，只要身在葡萄牙或居住在葡萄牙，便可向監察官請求干預，因為根據憲法第15條第1款的規定，他們原則上享有與葡國公民同等的權利。

根據1991年通過的新的《章程》，對擴展的權利的維護由監察官負責（第20條第1款第e項）。因此，《行政訴訟法》第53條第2款中有關對擴展權利進行保護的規定所涉及到的單位應與已提到的申訴權利所有者合併至一處。這些單位指要求保護的協會（尚未擁有名人）和自治機構。

與有關訴訟權利合法性的傳統規定相反，我們認為對訴訟權利的判定並不取決於申請人個人的直接的利益的要求，這一點很重要。對擴展利益的保護，尤其是對環境和文化遺產的保護，並未給監察官的實踐帶來很大改變，但在此領域之外，對涉及第三者利益的訴訟是有可能提出的。

但是，葡萄牙的調查官不能只憑申訴而採取干預措施，它可先非正式地開始它認為合適的調查（《章程》第4條）。

根據憲法條文，干預的領域是最有可能廣泛的。事實上，在第23條第1款中，已完全闡明了政府的權力。《章程》中還包括一條公開條款，示範性地列舉了“中央、地區、地方政府、武裝部隊、公共機構、國家企業、國家控股企業、國家給予特權的企業或開發國家資產的企業”

此種情況沒有在澳門發生，那裏，沒有公開條款，而遵循一種針對受反貪污暨反行政違法性高級專員公署制約的政府機關的典型性原則，在打擊受賄和舞弊這一領域內的干預已達到了一個更廣泛的水準。這裏的受賄和舞弊包括在這範圍內的私營機構（根據《章程》第3條第3款）。

為遵循那些包含有權利、自由和保障的規範的平行後果的原則，葡國議會於1996年授予監察官干預個體間的糾紛的權力，因它們的隱性基本權利受到了損害。經過修訂的《章程》的第2條第2款的用語，應考慮有更好的立法上的表達。這適用於下列情況：第一，教育和衛生機構的情況；第二，某些企業，特別是剛剛私有化的企業的所有權的地位情況和那些固定的契約條款的情況。從1985年起，監察官被賦予向檢察院檢舉濫用契約條款的權力（1985年10月25日通過的446 / 85號法令的第3條第2款）。目前，由於不再對附着契約進行限制，調查官的干預職權得到了加強。

我剛剛說過，由憲法承認的干預範圍包括了全部政府機關。然而，這個理由卻在兩個方面遇到了限制，這兩個方面在《章程》的第22條得以表達，儘管有時表達得有些模糊，即：監察官不能干預審判權範圍和政治範圍的事情。但這並不意味着監察官不擁有與法院或政治權力機構一起行使權力的職能。這種限制源於法院獨立性和主權原則的理由。這並不是組織界限，也不是權力分散原則的必然結果，也不是由於不可能將監察官重新列入孟德斯鳩闡述的三種權力中的任何一種，即使這項權力已接近了本杰明·康斯坦所描繪的最高權力。

根據《章程》第22條第3款，監察官可以監督法院行政方面的活動，甚至可以要求更高層的委員會，即那些真正的行政權力機構的干預。監察官的行政活動對受到與司法活動對證的限定。歸根結底，那些不能算作法院決定的活動，如保護權利、懲治違法等執法活動和糾紛構成領域，均構成了法院的行政活動。

監察官還可干預其他權力機關的行政事務，甚至像我們所看到的那樣，它可提出立法方面的建議和提議，而監察官不可干預這些機關活動中純粹政治性的活動。

3. 干預的目的

說到干預的目的，可以講，監察官既是為了判定國家機關的運轉和工作，也是為了判定它們的紕漏和疏忽。國家機關的工作和運轉，不僅僅指它的行政活動，也指由它檢查監督的單位制定的行政的或個人權利的合同、契約。不管是符合規則的規範性行為還是具有法律效力的規範性行為，以及簡單的實際操作都應屬國家機關工作的範疇。國家機關的疏忽紕漏包含同樣的範圍。我讓大家注意，這不僅指那些在特定的時間內決定的一個合法義務的疏忽的情況，但在當該機構享有選擇做決定的時機的權力時，便不能成為紕漏。

另一方面，很有意思的是，很多抗議者歸咎於國家機關的運轉和疏忽的情況是產生在所謂多邊行政關係中的。換句話講，假如一種行為與行政機關和從該行為中獲取好處的個人（例如許可或授權）之間的法律行政關係在一起產生，那麼必須考慮到產生的損失傷害，這損害可能會將該行為的發出作為目的而落到第三者頭上。如果許可是非法給予的，或者如果許可的條件沒有得到滿足，那麼行政機關便有責任做出行動，作為結果，這一領域便向監察官開放。

4. 原則

決定葡萄牙調查官的活動的基本原則有以下7條：（1）獨立性；（2）不因循守舊；（3）嚴厲原則；（4）可復歸性；（5）裁決的不可執行性和不確定性；（6）對證據可自由判定；（7）保密性。

第1條原則構成了它最大的保障，並已在憲法中得到認可（憲法第23條第2、3款）。監察官的獨立性主要是相對於任命它的機構而言。其實，這一個人的國家機關是根據憲法第166條第h項的規定，由議會多數票通過而任命的（指與會眾議員的三分之二以上同意，與會人數超過使議會正常履行職能的議員總數的絕對多數）。因此，監察官不可隨便被共和國議會罷免，它也不接受議會的任何指令和指導。它的任期4年（《章程》第6條），可連任一次。它不受任何其他機構的監督，它行使調查也不取決於任何人的許可。監察官的活動的獨立性還表現在一個方面，即為保衛合法性和保護權利（憲法第23條第2款和《章程》的第21條第2款），它所進行的干預不受其他諸如以無償的或訴訟的方式同時進行的干預的影響。

不因循守舊是它很有特點的一個方面，並已寫入《章程》第1條第1款。指的是，監察官不受任何從屬於自身的法律的約束，而應當採用簡便快捷和最有可能接近所調查的事情的方法手段進行工作。

嚴厲原則起於成立該機構的倡導（《章程》第4條）。監察官可以從產生於社會傳播領域的消息、它個人的經驗、它的合作者的報告，或者是不知名者的陳述，來自發地明確地開始訴訟程序。從這裏，還可看出，監察官所做的判定不應該只局限於訴訟人所借助的事情和法律，而應當對“無論是超出的還是之外的要求”都進行調查和採取訴訟。

至於可復歸性，我想指出，監察官在任何時候都可以修改它的裁決（即使是它的前任者的裁決），無論是對事件進行判定時，還是在說明法律動機時。

不可執行性和不可確定性原則從它的否定性中反映了憲法所給予的終結權力。也就是說，監察官不能把它的結論強加給應接接受的機構，它不能撤銷、廢除或改變它所批評的行為，也不能彌補它所譴責的紕漏（《章程》第22條第1款）。

人們可能會提出疑問，是否這項特徵將成為調查官的一種脆弱性呢？答案恰恰相反。這正是他最重要的一個特點和最大的一個成功之處。換一種方式講，如果不這樣，那麼，監察官將成為匯集了其他各種為公民提供保障的無償的訴訟的手段的機構。他將局限在它的行動上，而不是一種社會平靜、不因循守舊和行動的預備知識。監察官的決定與反貪污暨反行政違法性高級專員公署的決定一樣，在針對行政違法方面，是通過說服來做工作的。獨立性是一個起點，但是通過各種依據和嚴謹周密的調查來以它的建議勸導接受者也是很重要的，而不是使用強制辦法來使其順從，如果那樣，監察官將被看作是行政活動的干預者。

如同法國調查官的命名所告訴我們的，調查官是行政機關和被管理者之間的調停人，它的主要目的是尋找一種使雙方都可接受的公正的解決辦法。調查官，不僅僅是在否定意義上的消滅任何一種違法的侵害行為的干預者，它還試圖做一名在肯定意義上行動者，找到或提出解決辦法或選擇的餘地。與裁決相比，他更多的是提供幫助；與禁止、懲治相比，它更多的是補救和彌補。因此，《章程》指定了監察

官有這樣的權力（第 21 條第 1 款第 c 項）：“與其他權力機構合作，尋找最適合的解決辦法來保護公民的合法權益，並完善行政活動”

對證據的自由判定是監察官獨立性原則、不因循守舊原則，也是嚴厲原則的必然結果。

最後，《章程》第 12 條第 1 款所確定的保密性，指的是保守有關在執行公務中了解到的秘密的義務和責任，這當然也包括了檢舉人的身份。只有當必需時和有利於原告時，才可公佈這些秘密。

5.保障

在分析了監察官的活動原則後，為了能夠描述它所擁有的手段和權力，我將扼要地闡述以下它的保障。

監察官的保障有如下幾項：（1）不可罷免；（2）不承擔責任；（3）監察官在執行公務時，有關機構和與證詞有關的公民有與其合作的義務。

監察官是不能罷免的（《章程》第 7 至 15 條），因此，選舉它的機構或任何其他機構都不能隨己意而命其脫離職位。

不承擔責任，指的是監察官享有犯罪豁免，即它不必為執行公務時所採取的行動或發表的言論負民事或刑事責任（《章程》第 8 條）。

監察官享有政府機關領導者的特權，尤其是在刑事結果方面（《章程》第 18 條）。它的權利、應有的尊嚴和特權與現職部長的情況相同。由於它名列內閣之中（憲法第 145 條第 d 項），因此，有關內閣成員的規定也適用於它。

最後，根據憲法第 23 條第 4 款所闡述的合作的義務，所有行政機關的公務員都應當向它提供所需要的情況及告知如何獲得情況，否則，如拒絕向它的請求提供幫助，或指定的人拒絕向監察官作證（《章程》第 29 條第 6 款），則會構成違抗罪。那些政治官員，如果拒絕合作，阻礙或束縛監察官執行公務，根據 1987 年 7 月 16 日通過的第 34/87 號法律（包含有對政治官員責任罪行的定義），將可能被認定有罪。

6.條件和手段

關於監察官擁有的條件，我應首先將其分成人員條件、財政條件和使用工具的權力。

除去兩名助理監察官和直接支持部門及人事部門外，人員條件指的是監察院為其配備的 25 名助手、5 名協調員和大約 50 名技術及行政工作人員。

說到財政和物質能力時，監察院擁有年度預算，這已被列入議會預算的資金中。監察院擁有行政和財政自主權。它在里斯本有自己的辦公處所，此外，在阿索雷斯(Açores)自治區的安哥拉·德·埃洛伊斯摩還租用了一處不動產，於 1996 年掛牌辦公。不久，在馬德拉(Madeira)自治區將開辦一個新的辦公處所。

監察官和它的合作者使用工具的權力已在《章程》第21條第a、b項，第28、29、30條的規定中寫明。

為了對接到的訴狀是否具有正當依據作出結論，監察官擁有廣泛的權力：“他可以在不通知的情況下，造訪任何一個中央、地區和地方行政部門、國家機關、監獄、民事或軍事機構，或任何一家附屬於它們的單位，聽取這些機構和工作人員的介紹，並可要求他們提供信息、情況，出示被認為有用的文件”（《章程》第21條第1款第a項）；“為獲得證據，可進行各種訊問和調查”（《章程》第21條第1款第b項）；可決定最多10天的時間來進行澄清和解釋（《章程》第29條第4款）；它可召集任何一名行政人員、國家機關公務員或由它們管理的機構的負責人（《章程》第29條第5款），或任何一位公民（《章程》第30條）到監察院或其他合適的地點去充當專家或證人。

當簡單的保密義務確實應讓位於監察官的召喚時（《章程》第12條第2款），上述這些權力延伸至基本權利不可侵犯性的自然限制，它們也僅必然遵守司法秘密和有關國防、安全和外交的固有限制。

這裏應強調一下檢察院的合作的重要性，監察官可以在審理時，請求檢察院的支持（《章程》第28條第2款）。

7. 權力

最後，我們要講一講由憲法和法律賦予的調查官的權力，調查官在認為抗議合乎情理或它自身的行動論據充分時，便可行使這些權力。權力包括：提出建議；提出請求對憲法法院進行稽查監督；向議會提交報告，尤其是年度報告。

當得出以下結論時，行政和立法領域的建議是在案件審理時提出的：

- 行為是違法的或不公正的（或者是一種紕漏）；
- 決定了的違法或不公正或者紕漏被歸咎於一個受監察官監督的機構時；
- 在審理期間，行政機關沒有承認錯誤，或者未採取可有效修正錯誤的行為；
- 對這些建議的尊重可有助於恢復受到侵犯的法制，恢復受到損害的利益，或者，至少可以有助於改善服務的質量。

大部分抗議沒有為建議的提出作出讓步，這可以理解為：或者是由於事情被監察院簡單地越過了；或者是由於控告者的企圖不合乎情理。之所以不合乎情理，或是由於講述的事情未得到證實，或者事情本身沒能得出抗議者所試圖得到的結果，或者事情不能被歸咎於應受到指責的機構。

根據《章程》第38條第2、3款的規定，一個建議的提出在接受它的機構的法律範圍內創造了一種責任義務。這是一種結果的義務，而不是方法的義務，因為，這些建議正如人們所說過的，是所謂的“軟法律”或善意法律。它包括了兩方面的義務：在不超過60天的期限內，表明對建議的內容承擔責任的義務；對建議的偶然的不尊重以打基礎的義務。

在建議未被採納執行的情況下，監察官的干預是可以繼續的。他可根據情況（《章程》第38條第4、5款）將事情向高一級的權力機關、向共和國議會或者向市議會或教區大會陳述。有些時候，公共輿論將會起決定作用，尤其當這些建議被新聞界廣泛報道時。

對規範的合憲法性的監督的請求（憲法第281條第2款第d項），是葡萄牙調查官的一項基本特徵，這與西班牙的情況相同。要求證實由於立法措施的紕漏（憲法第283條）而造成違憲性的情況是一種唯一情況，此外，此項工作被給予了監察官和共和國總統。

根據憲法法院的記錄，監察官一直是最堅持不懈的請求者，要求用強制的力量宣佈違憲法性，由於他的努力，從開始此項活動至1992年，法院已做過58項這類判決。

既然在已由抗議者展示給調查官的具體情況下，監查官給予了它們的請求以幫助，在對合憲法性的純粹監督範圍內（或對違反法律的合法性的監督），調查官對此模式引入了一種主觀主義的色彩。在保護基本權利的可能性中，調查官應保護公民免受與憲法相關的原則和規定的規範性行為的侵害。與由於對客觀的規定和原則相比較而產生的對規範的駁斥，比如在機構間分配職能相比，監察官干預的最大領域一直是在對基本權利的保護上，具體講，是使其具有突出的憲法性理學特點。

最後，講一講向議會提交的年度報告，報告描述了它的活動，在經過權利自由保障和憲法事務委員會判定後，提交給議會全體大會討論，並在《議會日報》上發表。在報告中，監察官陳述了它覺得應給予更大注意和關照的情形，這樣便可使那些因沒有值得重視的理由而不被考慮的建議受到重視。

五、從與行政違法鬥爭到與腐敗鬥爭：亞洲模式

這是我代表的機構的目標和今天我想給大家介紹的。然而我可以肯定地說，如果沒有調整好與這一設置匯集的共同方面，而這一機構在澳門和其他一些機構一道，繼續着在葡萄牙由監察官承擔的職能的一部分，那麼目標本身也將大大受到減弱。

葡萄牙可以引以為自豪的是，它是歐洲率先採納這一機構設置的國家之一。澳門也應為它擁有亞洲最早的類似機構而驕傲，作為它已取得的聲譽的表現，明年，澳門將舉辦第三屆亞洲調查官大會。

在提交給總督和立法會並公開出版的報告中所闡述的反貪污暨反行政違法性高級專員公署的活動是這一機構受到歡迎的最有說服力的證明。在報告中，展示了它收到的大量的訴狀和許許多多得到圓滿解決的情況。

在1990年9月10日的第11/90號法律所通過的《章程》裏闡述的職能中，將對腐敗和欺詐的預防與對由於行政違法原因而產生的訴狀進行判定結合到一起。

我應承認這種結合很成功，並且可以斷言，這兩方面的密切關係目前已成為亞洲調查官的一種普遍趨勢。

此外，眾所周知，在瑞典調查官的歷史起源中即1809年憲法中，顯而易見地可以發現與行政腐敗鬥爭和與行政違法鬥爭的結合關係。我們可以在該憲法第96條中讀到屬於調查官的職權範圍：“檢查法院和國家公務員是否嚴格執行了法律，根據法律，追蹤法院中那些在執行公務時，由於不公正而發生的偏袒，或由於其他原因，而做出的違法行為，或由於疏忽而未適時地履行它工作的責任”。

腐敗和其他在執行公務時所犯的罪行並不比行政違法活動、不公正和行政權力的不公道等所表現的要多。

在這方面，監察官只限於向刑事警察部門通告國家機關行使職權時出現的犯罪和違法事實（《章程》第35條第1款），而同時，卻賦予反貪污暨反行政違法性高級專員公署以立即行動的權力（今天，此項權力還被延伸至選舉舞弊領域），這些，在我看來，導致了在收集證據和訴訟審理上更加有效的結果。

大家都知道腐敗和敲詐勒索罪在實施方式上是如何引人上當的，也知道發現這些罪行是多麼重要和困難。對行政違法情況的調查，既使我們可以全面了解行政實踐、它的訴訟程序、它犯的錯誤和它經常出現的差錯，同時，也確實如同一條引路線，為調查這些罪行引出了方法。

而且，可以清楚地看到，受到《刑法典》第372條和其他片段所描述的刑事模式保護的法律利益是如何重新回到對行政合法性的保障上的。在這裏，應提一提António Manuel de Almeida Costa，他在論述這件事情的基本著作中斷言：“在拿職位做交易時，腐敗的政府官員利用職權為它的個人利益服務，也就是說，它利用自己所佔據的職務，而祈求或代替政府，侵入到它的活動領域中。因此，腐敗（自身的和非自身的）總是表現在國家公務人員對國家機器的操作上，就這樣，公務人員侵犯了行政機關的‘有意自治’，或者，從實質上講，他違犯了所謂的‘行政合法性’。根據描述的理解，概括講，腐敗的法律利益就在於行政機關的‘有意自治’，即‘行政合法性’”。

反貪污暨反行政違法性高級專員公署有一個章程，它允許發展並繼續未來的澳門特別行政區賦予它的高尚的職權，這符合經中華人民共和國全國人民代表大會批准的《中葡聯合聲明》和《基本法》的原則。

根據1999年12月20日後仍然有效的《基本法》的第5條的規定，將在澳門通過的刑法和行政訴訟法，包含有被大家接受的立法的技術特點。由於反貪污暨反行政違法性高級專員公署的優秀領導人斐明達博士以及他們的葡萄牙和中國合作者的出色工作，反貪污暨反行政違法性高級專員公署為規範原則的解釋與實施擔當了一個很好的保證人角色，它為澳門居民提供了優秀的服務。

