



丹麥、芬蘭二國廉政制度之運作

法務部政風司楊專門委員世華、李專員國正

壹、前言：

「廉政」不僅是一個國家競爭力與政府清廉度的指標，也是該國人民對政府的信任和期待之關鍵所在，其對國家之政治、經濟、社會、教育、文化等各層面的影響可謂極為深遠。

從國際透明組織【Transparency International，簡稱 TI】近幾年所公布之國際清廉指數排名顯示，芬蘭與丹麥二國始終名列前矛【按：2006 年國際透明組織公布之全球貪腐印象指數（Corruption Perception Index，CPI），芬蘭及丹麥二國分別排第 1 名及第 4 名，屬最清廉國家，臺灣則排名第 34 名，為中度清廉國家】，其「廉政」工作為舉世所公認，譽滿全球，亦為其人民引以為豪；復因其公務人員對於「廉政」箭及履及之高度崇法行為，屢為各國引為美談並津津樂道，確實贏得世界各國極高的肯定和尊重。身為公務員之吾人，除了欽羨和敬佩之外，亦當見賢思齊，效法他國，繼而身體力行去實踐「廉政」規範，當個清廉的公務人員。

貳、丹麥廉政制度之運作：

一、國會監察使制度（The Danish Ombudsman）：

丹麥國會監察使係由國會之法律事務委員會負責遴選，代表國會監督內政及軍事之中央政府機關行政業務，性質上為一獨立且向國會負責的政府高階官員所領導的機構。監察使得接受人民對於政府機關、政府官員及公務人員之陳訴，特別是監察使係獨立行使職權，並有權進行任何調查、提出糾正建議以



及發表報告，其整體制度之運作，與我國監察制度頗為類似。

(一) 監察使管轄範圍：

丹麥國會監察使係由國會所任命，負責監督行政部門，並具有輔助法院之功能，因此，一般丹麥民眾倘有任何抱怨或不滿，均可快速地透過該項管道來反映。丹麥的行政部門組織十分龐大，全國總計約有 85 萬名公務員，約占全國勞工市場之 1/4，監察使對之有完全的管轄權，可管轄行政部門之公務員，然而監察使對於國會及國會所屬之機構並無管轄權；此外，如人民陳訴之案件已呈送法院審理，或國會目前刻正審議之案件、私人公司或私人機構、非政府組織（NGO）等，監察使亦無管轄權，無法受理任何陳訴或請願案件。

(二) 監察使依據及定位：

丹麥國會監察使之法源依據除「憲法」及「監察使法」外，另有其他法源賦予其行使相關職權，例如調查監獄是否發生虐待人犯情事；此外，監察使亦被授權調查行政機關是否公平、公正地對待弱勢團體，因此有所謂監察使就像行政法庭之說，然而監察使本身則認為其職權並不僅止於此，監察使具有主動權，法院則是被動受理，其調查與建議實際上與一般法庭並不相同。

(三) 監察使職掌及權限：

1、受理陳訴案件：

(1) 直接受理：

丹麥法律規定任何民眾均可向監察使提出有關其個人之抱怨或訴願。

(2) 主動調查：



- A、針對個案進行調查。
- B、蒐集相關案件，集體處理。
- C、逕行調查公家機關有無涉及不法，例如針對監獄、醫院等機關有無涉及不法情事。

2、調查方式：

- (1) 調閱檔案：監察使可要求行政機關提供所有文件檔案供其調閱。
- (2) 詢問當事人：監察使可詢問當事人並要求其回答與案件有關之證據或相關問題，亦可就一些很廣泛的法律問題進行詢問，當事人並有義務回答。
- (3) 親至行政機關：包含調閱檔案及蒐集資料。
- (4) 要求當事人親自出庭：可於法庭上當面進行詢問，但監察使通常並不採取此種方式。

3、案件之決定及效力：

監察使可公布其對於人民陳訴案件之最終決定，惟其決定並不具有實質之拘束力。但是監察使之意見是以法律為基礎、並經過充份及廣泛之蒐證，其意見事實上具有充份法律基礎，因此，即便監察使之意見不具有拘束力，然其意見或裁決，有99.9%之比例，幾乎100%均為行政機關所接受，究其原因在於監察使之調查及提出之意見具有法律基礎且十分廣泛、詳實。

二、重大經濟犯罪檢察官辦公室(The public prosecutor for Serious Economic Crimes)：

(一) 成立背景及設置目的：

丹麥於1973年在司法部設立「重大經濟犯罪檢察官辦公室」(The public prosecutor for Serious Economic



Crimes)，主要是針對白領階級，亦即非軍人之一般公務員、一般平民的經濟犯罪，例如仿冒、偽冒，還有一些破壞互信（背信）、逃稅、貪污、扭曲事實、內線交易等案件。

（二）基本組織架構：

重大經濟犯罪檢察官辦公室除 1 名總負責人（檢察長）外，現由 23 名檢察官、60 名調查員（主要為員警）及其他工作同仁組成，檢、警不僅充份密切地合作，必要時亦可委由律師就個案提供協助（律師是以公正無私的第三者協助偵查）。

（三）職掌及權限：

1、防制洗錢：

丹麥對於洗錢之防制可謂極為嚴格，一般國家只要發生非法洗錢情事，可能須達一定額度始須報告，在丹麥，只要有任何懷疑，無論金額多寡或其來源（不管是從銀行、保險公司，抑或由律師、會計師事務所而來），只要發現有洗錢嫌疑即必須向重大經濟犯罪檢察官辦公室報告或舉發。

2、蒐集及提供案例：

重大經濟犯罪檢察官辦公室另有一項特殊重要功能，即蒐集法院案例與判決。丹麥員警機構倘欲蒐集之前案例時，即可向該辦公室調卷。

3、提供法律諮詢：

重大經濟犯罪檢察官辦公室亦提供法律諮詢服務，員警或檢察官倘對於法律之解釋不甚清楚時亦可向該辦公室詢問，遇有特殊案件時，該辦公室亦會派遣員警至當地協



助偵查。

三、司法部檢察總署國際處：

(一) 國際處簡介：

丹麥司法部檢察總署國際合作部門(國際處)負責丹麥參與國際反貪污組織及國際公約事務，目前該處為簽署聯合國反腐敗公約，刻正進行國內法的相應調整工作，俾使未來之廉政制度能更加完善。

(二) GRECO 評量機制：

丹麥認為透過國際合作共同來推動反貪污政策，對提昇本身的反貪污能力將有助益，譬如參加歐盟理事會的反貪污工作小組即令其獲益甚大。歐盟理事會於 1999 年公布一項反貪腐公約，同一年更通過一項決議，成立工作小組以共同打擊貪污，該組織(group)即簡稱為 GRECO，GRECO 主要職責是提昇歐洲會員國本身反貪污能力，目前總計有 42 個會員國，俄羅斯與摩納哥 2 國不久亦將加入，美國雖非歐洲國家，但亦是 GRECO 會員國。

四、國際透明組織丹麥分會 (Transparency International Denmark)：

(一) 會務運作概況：

丹麥政府的清廉度在國際透明組織歷年所公布之各項評比中始終維持良好的評價，但致力於該項工作之國際透明組織丹麥分會 (Transparency International Denmark) 則未接受丹麥政府資助，該會認為一旦接受政府補助，日後將難以中立地監看政府。由於丹麥有關領取老人年金的退休年齡已降低，因此，目前亦有許多退休法官加入該分會工作行列。

(二) 著重企業反貪腐議題：



由於丹麥與臺灣均屬地小人稠，極度倚賴外貿，且積極拓展國際貿易市場的國家，因此就企業而言，貪污本身也是一項與企業進行外銷、進口、投資等有關連而產生的問題。根據 1999 年 OECD 通過之反賄賂公約，成員(締約)國有義務對本國公司提出訴訟與檢查，假使本國公司對外行賄，簽署該公約國家亦必須處罰其本國公司，2005 年生效的聯合國反腐敗公約亦有類似規定。

(三) 未來工作展望：

目前國際透明組織丹麥分會與各國共同建立之網站內，已有各國基本背景介紹，企業環境，司法體系等相關資訊，此資訊每年均重新更新、檢證，並透過丹麥分會在各國的姊妹組織，如當地國際透明組織分會或丹麥駐當地大使館，透過其協助完成該項報告，而後置於網站提供各國參考(預估未來該網站將有 50 個國家的資料在內)。由於設置該網站目的係在促進經貿投資，假使某國被列入該網站，基本上，各國廠商便可參考以決定是否到該國投資，倘尚未被列入，即表示該國之可信度甚低，對該國投資即可能產生含貪腐在內之風險(按：我國(臺灣)目前尚未被列入該網站)。

參、芬蘭廉政制度之運作：

一、司法總長 (Office of The Chancellor of Justice)：

(一) 成立背景及設置目的：

芬蘭目前有 2 個負責監看政風之反貪污機構，一為國會監察使 (Office of The Parliamentary Ombudsman)，另一個便是司法總長。

國會監察使與司法總長二者的職權雖有許多重疊或相



類似之處，惟二者在職務上之劃分上仍有些許不同，國會監察使監看範圍包含軍事、國防、監獄制度、警察，另外便是國立精神病院；司法總長主要則是監看政府機構於決策過程當中是否合法，目前計有3名幕僚協助其監看部會首長做決策的過程是否合法，以目前所負責的業務而言，1年約有將近144件民眾投訴案件，其中大約70%集中於對政府官員或對其施政涉及不法之情事，30%集中於高層，例如部會首長此等重要官員，一般而言，有20%之投訴案件確實有發現執法上或施政上不妥及不法之處，司法總長便提出糾正或改善建議，與國會監察使之情況頗為類似。

(二) 職掌及權限：

司法總長針對政府官員所作決策，基本上並無權力變更，一旦決策被送至行政法院時，則端視行政法院如何裁量。一般而言，政府各部會通常會樂於接受司法總長所提供之專業法律意見(截到目前為止均是樂於接受)，亦會遵照司法總長給予的法律意見去作改變或修正決策，倘有部會官員抗拒、不服從司法總長意見時，司法總長雖有權舉發公務員、追訴公務員不法情事，但僅有在最嚴重情況下，司法總長才會針對不服的官員予以起訴。此外，如果法官的判決被民眾舉發有涉及不法或不當判決情事，司法總長亦會針對法官的判決給予法律意見，如法官對司法總長的意見拒絕接受或其情形嚴重者，司法總長甚至可起訴法官。目前則尚未發生行政機關不遵照或不依循司法總長建議之法律專業意見情況。

二、國會監察使 (The Finish Ombudaman)：

(一) 監察使簡介：



芬蘭國會監察使係 1920 年設立，為全球第二個設立的監察使制度(該制度為瑞典所創立)，但其後各國設立之國會監察制度與芬蘭、瑞典並不太相同，其他各國設立的監察使類似仲裁機構，負責仲裁爭端，但芬蘭與瑞典的國會監察使制度則具有較高的法律性(執法性)，例如調查及起訴職權。

芬蘭國會監察使任期係跟隨國會，一般任期為 4 年，監察使辦公室除一位監察使外，另有二位副監察使。監察使必須對法律非常了解，因此，基本上必須具備律師資格，才可能擔任監察使。芬蘭「憲法」訂有專章規範監察使職掌以及其執行業務的範圍，另外尚有「國會監察使專法」規範監察使的工作。監察使任期 4 年，原本是按國會的任期擔任，但由於監察使並非民選而是由國會遴選，倘監察使於任期中因故去職(離職、辭職)時，即重新遴選，任期一樣 4 年。監察使沒有任何干預副監察使獨立行使調查的權力，在案件的調查或審理，正、副監察使均是獨立行使職權，各自獨立運作，各有其調查權責及人力，此外監察使辦公室之運作亦不受國會及總統干擾。

(二) 監察使職掌及權限：

監察使處理的案件，除民眾投訴之外，還包括監察使主動調查或媒體報導覺得可疑者，即使是匿名案件，監察使亦會視匿名信件內容是否與其它案件具有關連，倘認有可疑者，監察使亦會主動進行調查。此外，民眾投訴時，不論國籍均可投訴並且免費，亦毋須填具任何制式表格，案件的追溯期為 5 年，5 年以內的案件均可提出。

監察使針對一些非公開場所，例如說監獄或國防單位



，在 2 至 3 年內必須巡視 1 次，此屬於監察使職權範圍。此外，監察使對於通信以及警方秘密調查行動，是否有所謂妨礙通信自由等情況亦必須進行監看，以了解警政與調查業務是否有涉及執法不當情形。民眾投訴的案件原則上是公開的，但如牽涉到個人隱私，比如健康情況或個人財富所得時，監察使便不會公開。

(三) 監察使之決定與效力：

芬蘭國會監察使對於受理之投訴案件經調查作成決定後，倘涉及不法便交由檢察署檢察官進行調查，監察使本身並不直接起訴官員。在監察使調查告一段落後計有幾項處理結果：

- 1、由檢調機關起訴，或對於行政機關所作決策提出糾正。
- 2、提出法律意見，監察使辦公室得向行政機關說明案件有何問題，並提出意見供行政機關參考。
- 3、對於未來立法方向提出建議，當受理民眾投訴案件後，倘認為其中有牽涉到立法缺陷問題，或是行政機關立法上並未周延，監察使便會提出未來立法時應從哪個方向去修正，可以建議國會等立法機構將來要作那些修正。

三、國際透明組織芬蘭分會 (Transparency International Finland)：

(一) 會務運作概況：

國際透明組織芬蘭分會之主要會務，在於建立公私部門間可共同溝通的概念，以避免雙方因任何言語誤會，造成公私部門間互相產生可能造成賄賂或誤認為賄賂的情況，因此該分會始終致力於如何使政府了解並適當地與產業界、私人機構或者私人機構與政府部門間進行溝通的工作，以減少任何因誤會產生貪腐的可能性。



(二) 反貪腐策略與作法：

1、國營事業轉民營化之貪腐問題：

芬蘭分會在協助其它國家進行反貪腐策略時，特別是在若干剛加入歐盟的東歐國家裏，政府部門在與私人企業進行溝通聯繫或者國營事業轉民營時(國營企業私有化、民營化)，由於執行者本身觀念的偏差以及程序被誤用因而導致困難與失敗，此為造成貪腐的主因(由於轉為民營時，原有管理階層便藉機納為私有，於是產生貪瀆與不法)；如何防止各國發生結構性貪腐問題，首先在私有化過程或者企業的整併、合併時，必須透明公開(除商業機密以外)，第二則是管理階層的思想及風格必須改變，在國營事業私有化過程當中，員工或管理階層的思想必須改變成私有化概念，如此，整個私有化過程才不致於產生貪腐問題。

2、其它反貪腐工作經驗：

芬蘭的貪腐問題主要在於地方政治人物和當地利益團體的一些影響力交換，因此，芬蘭國際透明組織分會主要工作之一即在於教育民眾及政府官員，避免在作決策過程涉及任何利益交換問題或不法情況，此外，便是教育芬蘭產業界，在外國生意作不成，也不要行賄，即使外國政府或該國公司索賄時，也不要行賄。目前，國際透明組織芬蘭分會正與芬蘭產業界進行一項共同合作，即由該分會在若干國際貿易公司開辦一些如何面對外國不良經商環境拒絕貪污與收賄訓練課程，從中教導經理人如何面對外國的索賄跟收賄等貪腐情況，不僅教育芬蘭公司，亦可瞭解那個國家發生行賄或索賄情事。

(三) 未來工作展望：



國際透明組織目前亦進行一些實際協助公司行號或產業界進行反貪污或反行賄、反索賄的計畫，主要是建立產業界和企業的社會公信力的計畫。例如在印度已有協助公司行號建立其自身反貪計畫或反貪行動的方案，國際許多大型企業公司也開始進行這樣的反貪的訓練跟反貪計畫，事實上，國際透明組織已在協助公部門或私部門，建立自身的反貪行動方案，且業已在施行中。

肆、心得與建議：

一、丹麥、芬蘭二國成功的反貪污經驗，實肇因於以下幾項重要原因，頗值吾人省思：

(一) 良好的文官制度與公務體系：

丹麥與芬蘭二國的文官體系極為健全及廉潔，當人民向政府請求許可時，只要循合法管道申請，於相當時間內，即可自文官體系取得應有權利，毋須透過走後門或賄賂方式便可取得所需許可或證照。

(二) 足以養廉的薪水：

公務體系的薪水與福利足使公務員養廉，即使仍無法滿足個人的慾望，但已足令公務員自己自足，不須倚靠賄賂維生。

(三) 行政體系的公開與透明化：

已成為一項固定機制，為人民監督政府施政過程一項極為重要依據。

(四) 嚴正的執法：

政府高層顯示決心，嚴懲不法，以為社會大眾之殷鑑。

(五) 活躍而自由的媒體：

媒體享有充分且受保障的新聞自由，可迅速揭發不法



情事。

(六) 積極參與國際合作：

除政府本身與企業界充份合作之外，更積極參與如經濟合作暨開發組織(OECD)、歐洲反貪組織(GRECO)或聯合國(UN)等國際反貪腐組織並簽署公約，與其密切合作並接受相互評鑑與評比，以提升本身廉政效能。

二、綜合上述丹麥、芬蘭二國廉政制度運作成功之原因，謹提出以下幾點建議：

(一) 唯有強化全民反貪腐意識，才能免於付出更多貪瀆成本：

丹麥與芬蘭均不諱言曾經面臨嚴重貪腐問題，然而在不斷透過教育向下紮根、提高公務員薪俸來養廉以及政府嚴正的執法下，人民早已根深蒂固地意識到貪污係不對且不應該之行為，所以政府根本毋須藉由嚴刑峻法嚇阻或制裁貪污。因此，要建立我國廉能政府，實有賴全體民眾重視貪污問題，提昇全民廉潔意識，戮力以共，才能減少或免除貪污所帶來的社會成本。

(二) 展現決心，推動廉政體制改造，成立廉政專責機關：

目前我國雖有檢、調及政風等單位執行肅貪工作，在打擊貪污犯罪上有一定成效，但因非屬獨立專責性質機構，始終無法達成社會大眾的期望。因此，仿效丹麥政府司法部門的組織改造，進行資源整合，成立一個獨立及有足夠權力的專責肅貪機構，不僅可提升肅貪及打擊犯罪的效率，更可發掘及解決更多貪污問題。

(三) 培養嚴謹而自律之媒體，善盡監督政府之責：

丹麥在1971年便有保障自由的法律，芬蘭更早在1766年瑞典統治時期即有所謂的新聞傳播自由法，由於二國長



期以來擁有極高的自由度，媒體不僅享有充分保障，其本身亦相當嚴謹自律，並以拒絕維護不法，實現社會正義作為媒體存在之主要價值之一。因此我們期待政府加速媒體自由化的改革，使媒體對於公私部門都能發揮正面影響力，善盡監督政府施政及傳遞政府資訊之角色，提升政府之廉潔度與透明度。

（四）積極參與國際反貪腐合作：

貪腐不僅是國內問題，也是國際問題（本國貪腐問題，對外國相對即是國際貪腐問題），兩者環環相扣，極為密切。因此，積極參與各種國際反貪組織（如UN、OECD、GRECO評量機制等），不僅可擷取各國廉政建設的優點，增進自我的反貪污能力，更可提昇我國企業之透明度，吸引外國投資，達到促進對外經貿發展的功能。

（五）建立監看政府廉能之機制：

鑒於「國際透明組織」（TI）在全球反貪倡廉行動中，對打擊貪污促進廉潔發揮了巨大的影響力，因此，我國在肅貪之餘，除了亟需建立具有公信力之廉政指標，定期實施監測並公布監測結果以外，尤須獎勵或扶助民間團體對政府貪腐狀況實施監看，以補政府機制之不足及加強政府機構的施政透明度，進而防止貪瀆。

（六）強化廉政法制：

目前我國雖然已經立法實施「公職人員財產申報法」、「公職人員利益衝突法」、「政府採購法」、「信託業法」、「行政程序法」、「政治獻金法」等，但其他如「公務人員基準法」、「遊說法」、「政黨法」等草案目前則尚未立法通過，仍待朝野努力儘速通過立法程序，以建



立陽光透明之制度。

三、結語：

古有云「合抱之木，生於毫末；九層之臺，起於累土」，只要開始做，就會發生改變，雖然我們在廉政工作的推動上相較丹麥、芬蘭二國的進步仍有不足與努力的空間，但我們當有急起直追、迎頭趕上的決心與魄力，汲取丹麥、芬蘭二國制度之優點，打造一個廉潔、守法、公義的社會與公開、透明的廉能政府，積極的參與國際合作，以提升國家整體清廉度。