

目錄

第一章	考察緣起與目的	1
第二章	參訪行程	2
第三章	參訪所見及綜合心得	4
第一節	芬蘭政府的反貪工作	4
一、	芬蘭的貪污現象及認識	4
二、	反貪組織與制度	6
(一)	警察	6
(二)	檢察機關	7
(三)	國會監察使	8
(四)	法務總長	10
(五)	審計機關	12
三、	防貪政策與措施	12
(一)	芬蘭沒有全國性的反貪政策	12
(二)	芬蘭政府高清廉度原因的分析	13
(三)	其他對防貪措施的看法	15
1、	公職人員財產申報與財產來源不明罪	15
2、	對於請託關說、贈受財物、飲宴應酬的規範	15
3、	獎勵、保護檢舉措施	16
4、	公共工程招標	16
四、	潛存危機及研議中的策進作法	17
(一)	在反貪政策方面	17
(二)	在查察貪瀆的手段方面	18
第二節	瑞典國會監察使	19
一、	瑞典的監督機構	19
(一)	審計部門與國會監察使	19
(二)	國會憲法委員會	19
二、	國會監察使的任務、職掌與組織	19
(一)	監察使的任務與歷史背景	19
(二)	監察使的職掌	20

(三) 監察使的組織	20
三、國會監察使的調查權與制裁權	21
(一) 調查權	21
(二) 制裁權	22
四、國會監察使角色功能的改變	22
(一) 監督觀念的改變	23
(二) 強調導正違失	23
五、國會監察使調查案件的實務運作	24
六、國會監察使的年度報告	25
七、對其他防貪措施的看法	26
(一) 有關請託關說、贈受財物、飲宴應酬事項	26
(二) 有關財產申報與資訊公開	26
第三節 丹麥政府的反貪工作	26
一、丹麥貪污現況	26
二、反貪組織	27
(一) 警察機關	27
(二) 檢察機關	28
(三) 重大經濟犯罪檢察官辦公室 (SØK)	28
三、防貪相關法令	30
(一) 賄賂罪部分	30
(二) 丹麥簿記法	34
(三) 洗錢罪部分	34
(四) 對法人不當得利之處罰	35
(五) 司法審判權對有關境外賄賂之補充	35
四、防貪措施	36
(一) 一般措施	36
(二) 有關警察貪瀆的防範措施 (端正警風紀的作法)	37
五、其他對防弊作為的看法	38
(一) 公職人員財產申報與財產來源不明罪部分	38
(二) 對於請託關說、贈受財物、飲宴應酬的規範部分	39

(三) 獎勵、保護檢舉措施部分.....	39
(四) 公共工程招標部分.....	39
(五) 法紀宣導部分.....	40
(六) 丹麥法務部對政府高清廉度的原因分析.....	40
第四節 丹麥國會監察使.....	40
一、概述.....	40
二、國會監察使的任務、職掌與組織.....	40
(一) 監察使的任務與歷史背景.....	40
(二) 監察使的職掌.....	41
(三) 監察使的組織.....	41
三、國會監察使的職權運作.....	41
(一) 絕對的獨立性.....	41
(二) 案件的調查與處理.....	41
四、國會監察使的角色與功能.....	42
五、對提高政府清廉度的一般看法.....	43
(一) 請託關說、贈受財物、飲宴應酬部分.....	43
(二) 建立資訊透明的政府與媒體保持良好互動.....	43
第五節 國際透明組織.....	44
一、國際透明組織簡介.....	44
二、貪腐印象指數與行賄指數是如何產生的.....	45
(一) 貪腐印象指數.....	45
(二) 行賄指數.....	46
三、國際透明組織丹麥分會會長對我國反貪工作的建言.....	46
第四章 建議與結語.....	
4	7
一、強化政府透明化措施.....	47
二、落實財產申報實質審查.....	48
三、對不明來源的財產可以考慮課以重稅.....	48
四、落實公務員職務倫理規範.....	49
五、強化政風機構防弊功能.....	49

六、追究行賄者與公司法人的責任.....	51
七、儘速立法禁止境外行賄.....	52
八、良好的社會安全制度有助於減少貪瀆誘因.....	53
九、尋求與學術研究團體的合作.....	53

考察「丹麥、芬蘭、瑞典現行執行廉政制度及發展」報告

第一章 考察緣起與目的

國際透明組織自一九九五年公佈世界各國貪腐指數迄今，芬蘭、瑞典、丹麥三個北歐國家一直名列前矛，以一九九七年至二〇〇一年最近五年為例，芬蘭在一九九七、一九九八、一九九九連續三年排名第二，二〇〇〇年、二〇〇一連續二年年排名第一；瑞典在一九九七、一九九八、一九九九、二〇〇〇年連續四年排名第三，二〇〇一年稍有下滑，但仍維持第六名；丹麥在一九九七、一九九八、一九九九連續三年排名第一，二〇〇〇年、二〇〇一年連續二年年排名第二。本報告撰寫之時，二〇〇二世界各國清廉指數業已公佈，在一〇二個國家中，芬蘭仍居第一、瑞典第五、丹麥第二。這樣一個耀眼的清廉成就，著實令人稱羨。我國在同時期貪腐指數排名，則自第卅一名逐年爬升到廿七名，二〇〇二年則為第廿九名。雖然，貪腐指數只是主觀看法，上下幾名意義不大，但較大的差距仍有其指標作用。北歐諸國高清廉度的呈現，必有其反貪機制上或者社會文化面的理由。其次，自一九九七年國際經濟合作發展組織（OECD）會員國接受美國政府的意見，基於國際貿易的公平原則及反對貪瀆的立場，共同簽署了「禁止在國際貿易中行賄外國公務員公約」（Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions of 17 December 1997）以來，反貪工作業已成為國際性的共識，相關次級組織如 GRECO（the Group of States Against Corruption 成立於一九九八年，其目的在監督歐洲會議有關防腐化條約的履行。）、FATA（國際打擊清洗黑錢財務行動特別組織 Financial Action Task Force on Money Laundering。）等顯得格外活躍，當全球反貪作為與努力趨於一致時，對我國未來反貪

瀆立法及查處相關作為勢將有所影響。本市雖係地方政府，但立於我國首都的地位，對於他國反貪成就的因素與相關機制不能不加以瞭解，期有助於提昇本府清廉度及有效保證本府公務員操守的可信賴度，況且廉能向為 市長推動市政建設的首要目標。基此，本次考察選定芬蘭、瑞典、丹麥三國，主要考察項目包括：

- 一、反貪組織及監督系統。
- 二、前揭組織的實務運作。
- 三、有關反貪的相關法令。
- 四、有關防貪防弊的相關措施。
- 五、芬蘭、瑞典、丹麥高廉潔度的原因分析。
- 六、其他值得我國借鏡之有關端正政風事項。

第二章 參訪行程

本次參訪由本處張主任秘書榮貴帶領，全團計有第一科科長林健民、第二科科長潘允文、秘書莊其華、視察王贊佳及第三科專員劉廣基六人，在駐外機構的協助安排下，參訪機關包括芬蘭司法體系之檢察總署、瑞典國會監察使、丹麥法務部、丹麥國會監察使，另外尤其感謝的是我國駐丹麥代表顧代表富章先生，在其熱心安排下，於顧代表官邸與國際透明組織丹麥分會會長 Torben Ishøy 先生以餐敘方式交換意見。參訪行程安排如后：

- 一、九十一年六月十六日晚間參訪團飛抵芬蘭首都赫爾新基，次日上午拜會我國駐芬蘭代表處，在吳代表明彥先生簡單介紹芬蘭國情及其司法、監察機關後，同日下午由代表處許秘書陪同拜會芬蘭檢察長辦公室（the Office of the Prosecutor General），與檢察長辦公室國際部門反貪主管，同時也是國家檢察官的 Raija Toiviainen 女士及地區反貪主要協調人土庫地方法院

首席地方檢察官 Antti Pihlajamaki 先生交換意見。此外，由於芬蘭為歐盟及國際經濟合作發展組織（OECD）會員國，近期曾依相關國際公約，先後於二〇〇〇年十月接受 GRECO（the Group of States Against Corruption，詳前述。）及二〇〇二年五月接受 OECD 反貪組織第二期（第一期在二〇〇一年九月前）反貪腐工作評估，檢察長辦公室國際部門也提供該二份評估報告以為參考。

- 二、九十一年六月十九日上午在我國駐瑞典代表處同仁陪同下，拜會瑞典國會監察使辦公室（the Parliamentary Ombudsmen），由首席國會監察使 Claes Eklundh 先生及監察使辦公室秘書處主任 Kjell Swanström 先生接見，首席監察使 Claes Eklundh 先生為本市榮譽市民，對參訪團的諸多問題均詳細解說，並提出幾則蒐錄於二〇〇一年年度報告的申訴調查案以為例實例說明。
- 三、配合參訪機關的時間，第三站於九十一年六月廿四日上午拜會丹麥法務部。接待為丹麥法務部重大經濟犯罪檢察官辦公室（The Public Prosecutor for serious economic crime，簡稱 SØK）副檢察官，也是該機關檢察系統副主管 Sonja Ponikowski 女士、該機關警察系統副主管偵查部副主任 Henning Jensen 先生、經濟犯罪情報訊息中心（The Economic crime intelligence unit）副主任 Ulla Hong 女士。SØK 為丹麥包括貪污在內的經濟犯罪防制機構，也兼負洗錢防制秘書業務，除了探討丹麥高清廉度的因素分析外，Henning Jensen 先生也就 SØK 的組織及運作作了若干說明。該機構並提供有關該國反貪法令、組織及防貪措施，尤其是警風紀維護方面的書面報告摘錄供參。
- 四、九十一年六月廿四日下午拜會丹麥國會監察使辦公室（the Parliamentary Ombudsmen），與監察使首席法律

顧問 Jens Olsen (成斯·歐爾森) 先生交換意見，丹麥國會監察使雖不負責防貪、肅貪業務，但仍為該國重要監察機關，且係將北歐監察使制度推向西方國家的要角，自有其可參考性。

五、九十一年六月廿四日晚間，在駐丹麥代表顧代表富章先生官邸會見國際透明組織丹麥分會會長 Torben Ishøy 先生，瞭解該組織的主要任務以及如何評估各國貪污狀況，因係以餐敘方式交換意見，僅能簡要記下相關說明，就其範圍另以國內相關文獻補足詳細內容，特別是國際透明組織台灣分會的相關文件。

此外，因為參訪時間有限，本報告在國會監察制度部分亦對照並援引監察院的相關出版文獻作為細節補充。

第三章 參訪所見及綜合心得

第一節 芬蘭政府的反貪工作

一、芬蘭的貪污現象及認識

(一) 貪污犯罪行為，在芬蘭的司法制度上，散見於不同的、個別的規定，包括：國內外公務員賄賂行為、私經濟部門的賄賂行為、帳務違法 (accounting offenses)、洗錢、濫用公權力，以及違背職務、怠忽職守 (violation of official duties、negligent violation of official duties) 在內。此外，芬蘭法律對公司法人之賄賂及洗錢行為均課以法律責任，不論其發生在公部門或私經濟部門。根據其刑法，普通行、受賄罪法律的追訴時效為五年，加重行、受賄罪則為十年。

(二) 芬蘭業已簽署歐洲民刑法會議決議 (the Council of Europe Criminal and Civil Law Conventions)，而且準備立法承認這些文件。在請求支援賄賂案件上未

曾有過反對與拒絕。除了歐盟及北歐國家，芬蘭不引渡其國民。然而，倘若檢察長起訴，縱使犯罪行為發生在國外，該芬蘭國民仍然會受到指控。

- (三) 芬蘭已正式認可 OECD 禁止在國際貿易中行賄外國公務員公約 (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions of 17 December 1997)，且已立法履行該協定。
- (四) 根據芬蘭政府提供給 GRECO (the Group of States Against Corruption，芬蘭為其會員國，詳前述。) 評估團隊的統計資料，地方法院在一九九六年判決賄賂案件計八件，一九九七年十件，一九九八年三件。根據犯罪控訴索引 (the Criminal Complaints Index)，一九九七年向政府當局舉發的貪污案件十五件，一九九八年計十四件，一九九九年計十三件。而根據「波羅的海地區貪污狀況報告」(the “Situation report on corruption in the Baltic Sea Region” /Task Force On Organized Crime of the Baltic Sea Region, March 2000) 從一九九三年以來 (至二〇〇〇年) 總計有九十九件貪污案件發生，平均每年不到十三件。此外計有六十六件濫用職權 (及加重濫權) 案件向警方舉發。
- (五) 在芬蘭貪污案件的標的通常不是金錢或禮物，而是招待或旅遊。大部分這些少有的貪污案件均成為媒體廣泛報導的主題，在芬蘭貪污情形並不普遍。
- (六) 根據芬蘭官方資料，組織性犯罪不是很重大的問題，僅有少數的犯罪集團被發掘，且他們的規模大多很小。沒有證據顯示賄賂與組織性犯罪集團之間有何關聯。貪污案的犯罪者均非犯罪集團的成員。在芬蘭，貪污和洗錢之間尚未發現有相關聯的跡象。
- (七) 以上的描述引證出，芬蘭的貪污現象是非常低度的。

一般共同的看法是，貪污不是該國的社會問題。這個現象似忽同時適用於公私部門。根據國際透明組織發布的「二〇〇〇年貪腐印象指數」(CPI) 芬蘭是世界貪污最少的國家，被評分為滿分十分，較一九九九年被評分為九·八分的第二名更為進步。

二、反貪組織與制度

(一) 警察

- 1、芬蘭警方除了處理一般的犯罪，也受命發掘及調查貪污犯罪。
- 2、芬蘭警方基本上分為三個等級，包括九十個地方警察局 (Police Department)、五個行政區的省警務處 (The Provincial Police Commands)、中央警政署 (the Supreme Police Command) 層層隸屬於內政部。赫爾辛基警察局則直接由內政部指揮。警政署長 (The National Police Commissioner)，為最高長官由總統授以獨立的職權，既為專業警察，也是一位律師。
- 3、所有的警察單位在執行犯罪調查上是獨立自主的。不論是內政部長或任何其他官員，都無權對負責調查特定犯罪案件的警官予以干涉。內政部長可以命令警政署調查某一犯罪案件，但不能干涉性的要求中止調查。根據 GRECO 評估團隊二〇〇〇年十月的實地訪視，尚未發現任何警官調查貪污案件曾受到施壓，或者因調查結果而遭受到報復性考核。
- 4、警政署下設有國家調查局 (The National Bureau of Investigation) (以下簡稱 NBI) 負責處理具全國性影響及涉及外國的重大犯罪案件。嚴重的賄賂案件通常就交給有經驗的 NBI 警官調查。NBI 設置一名首長，二名副首長。其中一名副首長負責指揮監督犯罪情報蒐集部門 (the Criminal Intelligence

Division) (以下簡稱 CID)。NBI 多達五五〇位成員，其中一三五名屬於 CID。

- 5、CID 同時在國際合作與反貪污上，扮演著全國執法專業機構的焦點角色。CID 一年處理約二〇〇〇件案件。CID 由五個單位組成，包括：(1) 金融情報單位 (the Financial Intelligence Unit) 扮演全國錢防制中心的角色，成立於一九九八年。(2) 情報單位 (the Intelligence Unit) 也負責處理國際案件。(3) 訊息交換中心 (the Communications Center) 對象包括國際刑警組織、歐盟警政署、SIRENE、波羅的海及北歐地區特別小組。(4) 犯罪分析單位 (the Criminal Analysis Unit)，以及技術支援單位 (the Technical Supply Unit)。
- 6、NBI 或其他芬蘭警察機關均未設置專責反貪單位，然而，NBI 的地區部門和赫爾新基警察局設有專責經濟犯罪的部門，這些部門也被指處理貪污案件。

(二) 檢察機關

- 1、芬蘭的檢察機構是一個獨立自主的機構，附屬於不同位階法院。審判前調查法 (the Pre-trial Investigation Act) 規定，警察發現犯罪嫌疑人時應向檢察官報告。簡單的案件則沒有報告的責任。檢察官可以依前揭法令指揮警察偵辦犯罪案件。事實上，除非是重大案件，實際調查工作基本上是由警察來執行。檢察官根據調查獲得的證據決定是否向法院提出告訴。檢察官的主要功能是在審判時蒞庭。
- 2、根據芬蘭憲法，檢察長 (the Prosecutor General) (以下簡稱"PG")，為芬蘭最高檢察官，領導檢察機關。檢察長 (與副檢察長) 經內閣提名由總統任命。該項職務直到退休為止。檢察長不能因政治理由而

予免職，但可因職務上的不端行為或違法犯罪而予免職。檢察長獨立行使職權，包括內閣及任何部長或主管當局都無權對他行使命令、暗示或施壓。

- 3、芬蘭檢察機關有五〇〇名職員，包括三〇〇名檢察官。一九九七年的改革以後，檢察機構由三位階改為二位階，即檢察長與地區檢察官。國家檢察單位（The State Prosecution Unit）是檢察長公室（the Office of the PG）的一部分，計有十二名檢察官，他們負責推動全國業務，處理困難的、全國的、國際性的或引起大眾關切的案件。他們也負責處理由上訴法庭（the Court of Appeal）審判的案件，包括與高階公務員違法有關的案件。國家檢察官被授予二個新增的職務，即處理經濟及貪污案件。
- 4、地方檢察機關由七十八個地區單位所組成，擁有二八八名地區檢察官。大多數的檢察單位分屬於一個提供彼此支援與協助的聯合運作領域。廿四名檢察官專攻包括貪污犯罪在內之經濟犯罪，其中十名在赫爾新基，其他的則分佈於芬蘭其他地區。檢察長辦公室成員是自地區檢察官中選拔歷練而來。
- 5、檢察機關沒有專責處理貪污案件的檢察官，雖然貪污案件會理所當然的歸屬於處理經濟犯罪的特別檢察官。檢警雙方沒有舉行關於貪污犯罪的定期會議。檢察官不接受國家審計員的報告或地方審計員編製的報告。
- 6、檢察長負責訓練檢察官。在芬蘭沒有針對檢察官安排關於貪污或貪污類型科學的專門訓練課程（科目）。通常貪污依照一般經濟犯罪的脈絡被討論。一些訓練課程被共同安排於關稅、警察與檢察官的訓練範圍內。

（三）國會監察使

- 1、國會監察使（The Parliamentary Ombudsman，簡稱為"PO"）是一個獨立機構，在芬蘭建立於一九一九年，負責監督政府機構、公職人員及其他執行公共職能的機構或人員是否遵守法律、善盡職責，並符合憲法及國際人權的要求。國會監察使有權調查民眾陳訴案件（complaints），主動調查所關心的事件及巡察任何政府機關（構）。不過近年由於沈重的工作量（一九九九年計有陳訴案件二七〇〇件），自動調查案件的比率偏低，通常只有百分之二左右。
- 2、國會監察使對於政府機構具有司法權，包括部長、法官、警官、軍官、文職公務員、檢察官、自治市的議會、社會福利工作者、稅務部門長官、和其他文職公務員。他對於國營企業、履行公共職能的社團法人或教會團體的負責人也擁有司法權。
- 3、國會監察使由國會選定，每四年一任，可以連任。二位協助國會監察使的副國會監察使也由國會選出。國會監察使與副國會監察使都必需具有傑出的法律知識。國會監察使有四十位幕僚，分別依照政府不同分支部門而分工。國會監察使也配置一些具備警方訓練的調查官員協助其執行調查工作，然而他也可以要求 NBI 提供協助。事實上，國會監察使會經常請求警方提供執行上的支援，而所有的警官都一定會協助國會監察使。
- 4、當國會監察使發現一個政府機關或公務員執行職務上的犯罪證據，可以向法院提出控訴。國會監察使在處理公務員違法案件上，具有特別檢察官的身分。尤其值得注的的是，國會監察使一般具有法定資格與能力調查有關民眾陳訴檢察官不當行為的案件，雖然實際上該陳訴是交由檢察長調查。如果檢察官對某特定案件決定不起訴，國會監察使有權下

令重新調查或由自己提起告訴。

- 5、更加經常的是，如果國會監察使發現一個有事實根據的陳訴，他會向政府機關或公務員就其不當行為或訴訟提出訓誡（official admonition 或稱之為 reprimand）。在芬蘭，國會監察使的公開訴誡，批評公務員執行職權的方式（或態度），通常被認為是非常嚴重的制裁，具有相當程度的道德上的約束力。
- 6、另外，在實務運作上，國會監察使對陳訴案件調查結果，除了前述（1）就瀆職的公職人員提出刑事告訴及（2）誡戒行為不當或程序錯誤之公務機關或公職人員外，還會以下列方式處理：（3）針對公務機關或公職人員宜酌量減輕懲罰的不當行為發表聲明，表達其批評性觀點，或說明對據以執行公務的法條之正確詮釋為何。（4）提醒公務機關及公職人員注意良好行政的原則，例如對良善管理原則的關注。（5）針對具模糊性、瑕疵、或不一致的法律條款，提出改革建議。

以一九九七年為例，國會監察使計提出瀆職的刑事告訴三件、訓誡案件十七件、對公務機關或公職人員不當的行政程序或法律運用提出評述二〇一件，另針對法令瑕疵或公共行政問題提出十六項建議。該等舉措對引導公務員正確依法行政及防範貪污瀆職皆具有正面效果。

（四）法務總長

- 1、法務總長辦公室（The office of the Chancellor of Justice）之設置創始於十八世紀，當時芬蘭是瑞典王國的一部分。法務總長原係檢察機關的最高領導人，一九九七年十二月芬蘭成立檢察長辦公室（office of the PG），該項職掌改由新單位負責。其他法務總長承續自歷史的許多職責迄仍保留。

- 2、法務總長是一個獨立自主的監督機構，負責保證政府機構、公營企業的員工和其他履行公共職能的個人在執行職務時遵守法律程序和公務職責。其監督的範圍及於總統、內閣、各部會、督檢察機構與法院行事的合法性。為期有效監督前揭機構及人員絕對遵守法律規定與程序，有權依法出席內閣會議和復審法院的判決。根據律師法，法務總長也監管律師的行為。
- 3、法務總長附屬於總統辦公室（the office of the Prime Minister），由總統任命，直到退休，並有一位副總長協助其業務。依芬蘭憲法規定法務總長必需要有傑出的法律知識。目前法務總長辦公室計有成員卅四名。
- 4、法務總長與國會監察使扮演著非常相似的角色，基於歷史上的理由，二個在若干方面功能幾乎相同的機構同時存在，其職權的劃分則規定於「法務總長與國會監察使職權劃分法」（“the Act on the Division of Duties Between the CoJ and the PO”），實際上其職權劃分，可視為一項負責範的分工協議。
- 5、和國會監察使一樣，法務總長有權主動調查或受理民眾陳述從而展開調查，並在發現機構或公務員涉嫌貪瀆時，即以特別檢察官（special prosecutor）的身分予以起訴，也有權對公務人員或團體不當行使職權提出訓誡（reprimand）。一九九九年法務總長計受理了一二〇〇件陳述案件，其中很多陳訴與閱覽政府檔案及所需時程有關，該類案件之所以重要，主要是因為涉及芬蘭政府的透明度，政府的檔案資料逾是公開，貪瀆的空間就逾小。
- 6、此外，法務總長依法可以復審法院的判決和檢察官

的工作，但是一九九七年改制後，很多關於檢察官行為的申訴案件均移送給檢察長。一九九八年，法務計受理二〇七件不滿司法程序的申訴。司法審判權，本質上由法院行使，法務總長行使復審的範圍僅針對少數明顯的程序錯誤和侵害憲法權和人權情形而採取行動。

(五) 審計機關

芬蘭國會審查預算並監督國家財政管理及國家預算之執行。事實上，這項工作是由國家審計人員所執行的。國家審計辦公室(The State Audit Office; 簡稱"SAG") 附屬於財政部，審核的對象包括政府機構、國營事業、和政府補助的接受者。目前擁有一五〇名職員，每年審計超過一〇〇個機關或團體。雖然主要的重點是書面審查，但也可以檢查若干特定程序，例如政府的投標程序。如果發現在基金管理或程序上有重要、顯著的違法不當行為國家審計人員將會向警方告發。

百分之卅的政府機構也建立一個內部審計制度，用以監督內控系統的運作。內部審計人員可能向警方報告重要的違法不當行為。

根據芬蘭審計法(the Auditing Act)，所有註冊的公司及基金會必需任命一個審計員來審查他們的年度帳目，小公司也不能例外於此項規定。根據審計法審計發現任何因故意、過失導致損害責任或任何違背法令、公會條款、合夥契約或公司章程而應於法律上負責之人，應列入其審計報告。審計報告列屬公開文件。

三、防貪政策與措施

(一) 芬蘭沒有全國性的反貪政策

- 1、芬蘭沒有專門的全國性反貪計畫。貪污問題未被政府或內閣列為優先考慮。因此，沒有反貪污策略與已生效的遊說立法。沒有專門特別的防貪計畫。對

於貪污的調查與起訴工作，也沒有特別的程序安排，貪污案件的處理與任何其他犯罪案件相同。並未對貪瀆案件進行作案者特徵研究。公務員認為沒有貪污問題，所以沒有為執法官員提供特別的有系統的工作方針（課程）。沒有委派（肅貪防貪）專責人員，也沒有專業的集會組織包括多種科學的反貪團隊。沒有專責處理貪污或整合不同部門反貪力量的機構。沒有發起有組織的體認行動。

- 2、經濟犯罪的定義一樣適用於貪污。基本的觀念為貪污犯罪的一部分從屬於經濟犯罪，且能被掌握自相同的脈絡。在這個觀念下，可以認為芬蘭於一九九六年採用對抗經濟犯罪和灰暗經濟結構的計畫（the Program against economic crime and the gray economy adopted by the Finnish Government in 1996），一樣適用於貪污犯罪。

（二）芬蘭政府高清廉度原因的分析

- 1、芬蘭政府分析高清廉度的原因，強調芬蘭公務員的高道德標準、他們行使職權的獨立性、政府部門的監督系統、特別是來自芬蘭社會、習俗的透明度。此外媒體非常積極的尋找和發佈關於管理不善、不正常及有蹊蹺的社交行為。
- 2、社會透明度是經常被當成主要的關鍵被提出，用以解釋為什麼在芬蘭貪污似乎為相當不循常的事件。芬蘭憲法第二章第十二條規定了資訊公開制度，其內容：「政府機關保有的文書與錄音、錄影檔案是公開的，除非其公佈基於令人信服的理由具體受限於法律，每個人都有權取得政府的文書與錄音、錄影檔案。」該條文意指，公開透明為一般性規定，限制其透明必須被當成例外來考慮，且需遵照法律而為明確裁決。

憲法與法律原則上准許每位民眾有權使用政府機構、自治市和公營企業的檔案資料。這樣的權力使得每位民眾和媒體細查政府檔案、通信及核對每一項政府機構作成的決定成為可能。而且所有私人公司的審計報告也是公開的。

在芬蘭公開透明的社會與政府是非常重要的信念。透明度似忽四處存在。整個芬蘭社會和公部門的運作是非常公開和透明的。每個居民都有權要求已歸檔或掛號的文件或詳細的說明。被收存在系統或報告中可供取得的公部門一般及個案工作資料，幾乎是完整的。有非常少數的機密文件存在其中，該文件並不輕易提供一般大眾取得。下面的例子可以說明此一信念：任何一個人只要簡單的打電話給權責機關，都可以查明車主的身分。只有少收稅務機密存在，每位市民均有權查詢他鄰居的納稅申報單，且稅務機關會予以回答。每個人都可以到政府部門詢問。持有一家公司股票超過百分之五也是一樣是公開的。媒體可稱之為透明度的保證人。

- 3、國會監察使與法務總長對於政府機構的監督，在芬蘭扮演了一個重要的角色。民眾可以隨時就任何違法不當行為及公共事務管理不善向上述二個機構提出申訴。這使國會監察使及法務總長與公共管理每日的真實面永遠保持接解，而且對任何公務員的不當、濫權、違法犯行接收到立即的報告。GRECO 評估團隊滿意的注意到，這樣的一個系統，結合廣義的透明度，提供了對政府機構的行事與失職一個接近、立即、有效的檢查之可能性，且對貪污形成一個強大的遏阻力量。
- 4、另一個預防及發掘貪污活動的措施為一個非常先進的審計系統，出現在好幾個層次，不只在政府部門，

同時也出現在商業部門。

(三) 其他對防貪措施的看法

1、公職人員財產申報與財產來源不明罪

依據芬蘭國家公務員法(The State Civil Servants' Act)高階公務員有義務申報財產，但對財產申報的正確性不會實施固定的檢查，如果未遵守規定通常也不會強加任何制裁。不過芬蘭為高度透明化的國家，對於媒體查閱公職人員的納稅資料並不困難，也不認為有侵犯隱私權的問題，相對的公職人員財產申報制度是否完善就顯得不是那麼重要了。

芬蘭也沒有財產來源不明罪，但出現來源不明的高額財產是非常危險的，首先查稅人員會進行調查，如果查不出來的話，稅捐單位會課予非常高額的納稅百分比，例如百分之八十。

值得注意的事，高階公職員除了申報財產狀況外，還必需公佈個人關係，例如與民間機構的關係、兼職、兼課情形，如在某大學擔任客座教授等。

2、對於請託關說、贈受財物、飲宴應酬的規範

芬蘭國家公務員法(The State Civil Servants' Act)對公務員職務倫理(civil service ethics)採原則性規範，有關請託關說、贈受財物、飲宴應酬事項之規範，亦僅簡短的規定：「公務員不得要求或接受任何金錢或其他利益，如果如此將可能影響對他個人或機構的信任的話」(第四章第十五節)、「公務員的的行為表現必需符合身分與職務」(第十四節)，而無進一步的指導，例如明列可以或不可以接受禮物的條件與金額，畢竟在芬蘭送禮不是文化的表現。

依前述公務員法規定，當一個公務員違背或怠忽其職守時，會面臨遭機關警告(第廿四節)、免職(第

廿五及卅三節)，或停職（第四十節）之處分。

芬蘭全國文官人事政策，由財政部的人事部門（The Personnel Department of the Ministry）負責，包括有關國家文職公務員職務倫理的立法，及保障這些規章提供民眾對於獨立客觀的國家行政之信賴。該部門今（二〇〇二）年發行了一份詳盡的公務員職務倫理研究，在該份研究的基礎上，若干更進一步的措施未來將可能被採行。

3、獎勵、保護檢舉措施

芬蘭的法律中並不包含保護證人、檢舉人及其他與法官合作者的具體行動，也沒有特別的證人保護計畫，法務部正在發展類似計畫，現階段的立法草案內容尚未確定，而內部的標準也還有待討論。

事實上，內政部的官員對於證人保護制度的缺乏持不同的看法。有些覺得不是問題，但部分官員則認為當調查和起訴行動進行時，證人保護制度的缺乏會造成真正的阻礙。姑不問保護證人在法令上的缺失，芬蘭立法機構提供許多保護證人的方法，例如：審判期間，藏匿證人；在出庭期間保持聯絡；跟蹤證人提供必要保護；不要讓證人曝光；不讓證人的名字出現在公開的場合；改變證人的姓名和住址（身分證字號不變）；依照警察法第一四四條，防止警方透露證人的身分。

此外，芬蘭與大多數歐洲國家一樣，並無獎勵檢舉措施。

4、公共工程招標

芬蘭與公共工程招標有關的單位為公平競爭管理機構（Competition Authority），該機構成立於 1988 年，隸屬於經濟部，其職掌之一為負責調查競爭狀況與限制規定，排除來自競爭限制規定的有害影

響。一旦發現公共工程招標有圍綁等阻礙公平競爭的情形，公平競爭會議（the Competition Council）將會依據公平競爭管理機構的提案課以該公司全年營業額百分之十以上的制裁。

在公平競爭管理機構調查案件的過程中通常至少有二名公務員全程參與，其裁定也經常由二名公務員共同簽署，以避免任何有關貪污或受到關說的質疑。公平競爭會議依據公平競爭法（the Act on Competition Restrictions）及政府採購法（the Act on Public Procurements）負責管理及裁判爭論，特別是，對公平競爭管理機構裁定之上訴。每年公平競爭會議審查大約二〇〇件案子，不過，尚無機會審查涉及貪污的案子。

雖然，檢察長辦公室部門主管使向本次參訪人員表示，遇有重大工程相關單位可能會對主辦機關事先提出程序上之叮嚀，但也表示芬蘭當局迄未針對公共工程、政府採購之類的問題，為公務員精心策訂指導方針或防貪措施。司法部門沒有積極主動的發掘公共工程舞弊情事，也沒有為審計、公平競爭機構和全體公務員訂定偵查貪污現象或一旦發生貪污應採取的程序。甚至沒有法律明文規定相關人員有義務向警方或檢察官報告可能存在的貪瀆。

四、潛存危機及研議中的策進作法

（一）在反貪政策方面

GRECO 評估團隊對芬蘭的評估報告一再指出，芬蘭政府及社會對於他們公共行政和公務員操守的高度信心，可能會削弱對貪污的察覺，妨礙對懷疑存有貪污活動的報導。也可能使警方和其他執法機構或監督組織疏於尋找貪污的跡象，當私人或商業部門被委託處理公共事務時，以及面對來自外國聲譽不佳的公司

時，此一影響尤為重要。因此，建議芬蘭當局宜提昇公務員對貪污問題的認識，特別是針對容易受到貪污侵害和可能接觸貪污活動機關的公務員，透過適時的提醒與訓練，要求依據議定的程序報告嚴重的疑似貪污狀況，以及促成法律執行機構致力於發覺貪污犯罪。

芬蘭檢察長辦公室部門主管指出，芬蘭過去並不特別針對提昇反貪意識進行教育訓練，未來可能計畫與學校合作，從學校教育著手，另外針對公務員部分，則採定期組訓交換防弊經驗或看法的方式，以彙集實務作法上的意見與共識。

(二) 在查察貪瀆的手段方面

芬蘭在查察貪察上的不足，不難 GRECO 評估團隊的建議一窺究竟。首先，芬蘭雖然成功的掌握了民眾、媒體對貪污行為的舉發與政府相關部門的報告，但似乎過於依賴舉發，而未能積極主動發掘。GRECO 評估團隊的建議包括 (1) 強化處理貪污案件的專責檢警人員、(2) 建立檢查及預防貪瀆的標準作業程序、(3) 組織一個集中處理的系統，處理關於投標程序違法的申訴，疑似圍標的報告，國家和地區審計機關的報告，稅務機關對於可疑納稅申報的報告，公平競爭機構的報告等可能涉嫌貪瀆的異常資料。此外，芬蘭對於重大犯罪的調查，雖可採取監聽或與科技監視 (interception of communications and technical surveillance.)。但在貪污案件的調查上，法院尚無同意授權監聽的情形。而臥底行動 (undercover operations) 因無法律上的基礎，而不被採用。因此，建議將貪污列為重大犯罪以便可以進行電話錄音和其他特別的調查方法。

上述建議，除了有關臥底行動的立法乙節，新的立法

已有這方面的準備外，由於 GRECO 評估團隊請求芬蘭政府於二〇〇二年十二月卅一日前提交一份報告。因此芬蘭當局勢將會有回應與改善。

第二節 瑞典國會監察使

一、瑞典的監督機構

(一) 審計部門與國會監察使

瑞典對政府機關及公職人員的監督，主要分為二部分，即國會監察使（the Parliamentary Ombudsmen，簡稱 JO）與審計部門。前者受理民眾申訴、陳情，後者監督政府財務是否依法運作。除了政府設有審計部門，國會也有審計部門，目前正研議予以整合，可能的方向是於明（二〇〇二）年合併隸屬於國會，此外，另一個研議中的問題是檢討如何加強地方政府的審計功能，例如於地方政府普遍設置公家的審計部門。

(二) 國會憲法委員會

瑞典國會對於政府（即內閣）、法院、公職人員和地方政府的監督是有所區分的。國會監察使負責法院、公職人員和地方政府的監督，憲法委員會則監督政府執行職務，包括負責審查內閣的政策，並有權提出彈劾。蓋瑞典政府為內閣制，政府政策出自內閣，各部會人員很少，其功能主要是協助部長提出立法議案或政策，中央行政機關並不隸屬於各部會，各部會部長不是行政機關首長，對中央行政機關的業務執行不負責任，有關行政機關履行職務的相關規章及指導由整個內閣決定，此為禁止部長干涉原則。

二、國會監察使的任務、職掌與組織

(一) 監察使的任務與歷史背景

瑞典是第一個採行國會監察使制度的國家，Ombudsmen 在瑞典語原意指「代理人」（或「法律利益

的代理人」)，一七一四年瑞典國王卡爾十二世基於實務需要，任命皇家最高監察使，負責代其監督法官及公職人員依法行政，並賦予舉發失職者的權利，於是成為瑞典的傳統，如今瑞典的大法官仍由政府任命。一八〇九年瑞典憲法成立，決定依此傳統設置屬於國會的監察使，用以監督法院、政府機關及所屬公務員遵守國會的法令，依法履行其職務，並確保國民的憲法權益不受公共行政侵害。即國會監察使的由來與任務。

（二）監察使的職掌

監察使的職權詳載於瑞典憲法與監察使法案（Act of instruction to the Parliamentary Ombudsman）中，其監督的範圍包括：中央和市政機關及其所屬公務員（含法院與監獄）、工作內容涉及公權力運用者、執行中央委託業務之國營企業員工（不含單純的企業經營）、同等於少尉以上的軍官。至於國會議員、內閣部長、大法官、及市政決策單位的成員（具有與中央部會類似的職能，詳前述。）則不屬國會監察使監督的範圍。此外，監察使彼此間無相互監督的職權。

以上值得注意的是，其監督範圍包括法院、監獄與軍隊，此與其歷史背景有關。事實上監察使對該等封閉性較高的機構反而較為關切，此舉對於防弊具有一定程度的助益。當然，監察使無權干預法院的個案審理，其監督僅限於是否符合法律程序、是否於合理時間內裁決及裁決有無逾越其職權。

監察使對上述機關人員的監督方式包括受理民眾申訴、主動調查及實地巡察全國法院及機關。

（三）監察使的組織

瑞典國會監察制度設立之初僅有一名監察使，經時代變遷及幾次改制，目前計有四名監察使，包括一名首

席監察使。監察使由國會憲法委員會推薦，經國會通過產生，任期四年，可以連任，任期與國會大選並不一致。其人選修憲後雖不限於律師，但按傳統向由公正律師，無政黨職務者擔任。首席監察使為行政管理上的主管，但無權干預其他監察使的案件調查，各監察使各有其業務職掌，目前的劃分如后：

首席監察使 Claes Eklundh 先生，負責監督法庭、民眾檢舉服務以及監督警察的行為。

Jan Pennlov 先生，負責監督的領域為監獄、軍事、課稅、海關及社會保險業務。

Kerstin Andre 女士，負責監督的領域則為社會福利、大眾健康與醫療，以及教育事項。

Nils-Olof Berggren 先生，負責監督法院、移民事宜、國外事務之管理、環境保護、農場經營與動物保護、勞工市場，以及所有其他監察使未監督之市民管理事務。

此外，另有二名代理監察使 Gunnel Norell Soderblom 女士與 Leif Ekberg 先生協助並監督案件之處理。

又每位監察使都有一位具律師身分的主要助手及七、八名工作人員（多半也具律師身分），以及二位負責處理行政事務的秘書。監察使辦公室另設有秘書處負責行政管理。總計監察使辦公室成員目前為五十名，採集中辦公制，無分支機構。

三、國會監察使的調查權與制裁權

（一）調查權

- 1、文件調閱權：瑞典憲法規定，監察使有權調閱任何法院或機關的文件，即使機密文件亦不例外；任何法務或公職機關的職員，均應配合監察使的要求提供資料或提出報告，其他受監察使監督者亦同。對於不依規定提供資料或報告答覆者，監察使可處以

最高瑞弊一千元之下之罰鍰，不過發生的實例相當罕見。

- 2、對司法機關的指揮調查權：監察使依法可以要求檢察官協助調查，檢察官不得拒絕，但通常由警方執行實際的調查工作。
- 3、參與審查會議的權利：監察使有權出席法院或政府機關的審議會，以瞭解其運作或個案處理情形，但不會也無權發表任何意見。
- 4、限制規定：監察使不受理調查超過二年期限的案件，但有特殊原因時可以例外。
- 5、調查權的絕對獨立性：監察使雖由國會選出，當國會不信任時亦可撤換，但是國會不得代替監察使決定應調查哪些案件，更無任何權利干涉監察使調查之個案，此與前述「禁止部長干涉原則」相似，國會議員無權指示任何機關公務員如何處理個案，即使藉由監察使的調查手段也不行。此外，監察使的預算直接來自國會，不必經由任何財經部門的介入。

（二）制裁權

- 1、起訴權：監察使調查案件結果，發現公職人員職行職務涉有違法事實，可以特別檢察官的身分直接提起訴訟。
- 2、建議懲戒處分權：監察使調查案件結果，發現公職人員明顯瀆職或足以構成免職、停職等懲戒處分時，可向執行懲戒的單位（依公務員職務的不同，分屬不同的懲戒單位）報告，監察使如不滿意該單位之處理，可將案件移送法院要求更改其懲處決定。對於明顯專業不足或不適任者，如醫師等，監察使同樣具有該項建議權力，要求有關單位考慮撤銷其專業資格。

四、國會監察使角色功能的改變

(一) 監督觀念的改變：

瑞典國會監察使成立之初對處理申訴及主動調查案件的結果，只有起訴及結案二種方式。監察使在憲法上具有司法權，當然可以起訴貪污案件，但近年來已少有起訴公務員貪污瀆職的情形，此不僅基於監督觀念的改變，也基於監察使辦公室並無足夠人員從事大規模查察貪污活動的事實，有關貪污的查辦多交由檢、警一般司法機關處理。

(二) 強調導正違失：

- 1、如今監察使主要處理公民在接觸行政機關的過程中，有關權益受損的報怨與申訴，當監察使發現公務員失職或處置不當時，除非構成違法要件，最常採行的處理方式為提出告誡，告誡並非處分，只是指出相關單位的作為，違背法令規章、作業程序、錯誤或不當之處。監察使可於其裁定中就該事件應如何正確處理作出指導或建議，以改正錯誤；亦可發表言論，提倡法令的正確運用，或要求運作的一致性。該項建議可以針對公務員處理的個別案件提出，也可以針對該機關的處理程序提出。
- 2、換言之，監察使的主要職責不再是控訴公務員違法行為，而是倡導如何正確的適用法律，導正缺失與錯誤。當然，國會監察使的裁定要有明確的法律理由，對於嚴重錯失，仍會建議作懲戒處分。
- 3、另外，根據監察使表示，雖然告誡有時只是一種提醒或指導，本質上並非行政處分，但受批評者通常會感到很不光彩，加上媒體對於監察使作出這類的裁定很感興趣，因此，有助於督促公務員善盡職責，縮減違失舞弊空間。
- 4、又國會監察使法案明確規定，監察使應就立法缺陷提供改進之道。但實務上，監察使在調查案件或巡

察過程中，發現立法或政策瑕疵，可向國會或政府提出報告的案件並不多見。

- 5、以上這些職權運作與我國「政風機構人員設置條例施行細則」第六條、第七條所規定的法定職掌，以及法務部政風司九十年九月訂頒之政風預防工作手冊總則·肆·實施綱領第三、四、五條規定的工作要求頗為相似，包括：針對易滋弊端業務，研（修）訂具體防弊措施或興利改進意見；針對機關發生貪瀆或違法失職案件，研訂具體改進措施或建議意見；針對稽核發現之採購或其他業務缺失，適時建議改進或予以導正；以及協調修正不合時宜的法令規章。而除了發掘貪瀆線索函送檢調偵辦外，追究疏失人員行政責任也是政風機構經常採取的實務作法。

五、國會監察使調查案件的實務運作

- (一) 瑞典國會監察使二〇〇一年七月一日至二〇〇二年六月卅日計接獲民眾申訴案件四五五一件，正式受理者卻僅有三三二〇件，換言之，有百分之四十九的案件並未受理，監察使表示其原因包括：非屬其權責範圍的案件、逾受理期限的案件、申訴意旨不明的案件。而在受理調查案件中監察使作出告誡及其他評議者計四八八件，僅占百分之廿一，起訴或建議懲戒者僅有一案。另由監察使主動調查的案件計一三三件，其中作出告誡及其他評議者計一〇七件，占百分之八〇·四，經初步的犯罪偵查未起訴者二件，起訴或建議懲戒者二件，向政府或國會提出意見者一件。
- (二) 上述資料，據監察使告以可視為最近幾年的狀況，前後一、二年並無太大變化。資料顯示，第一，監察使不受理的案件數量約為控訴的一半，據稱對此國會認係本於職權，並無批評。第二，監察使調查案件結果，

採司法或懲戒處理者不過三件。其工作重心確如前述，置於提出告誡或其他評議，其中由主動調查提出者高達八成。第三、監察使主動調查案件明顯偏低，只佔全部實際調查案件百分之五·四。

- (三) 前述主動調查案件，案源來自：受理申訴案件中衍生的他案、依輿論反映展開調查、年度巡察中的疑點。
- (四) 監察使同時指出，申訴違反資訊公開的案件較上年度有較大幅度的增加，例如不同意或拖延公開應公開的政府文件，這點對於政府透明化會有所影響，故應該受到重視。

六、國會監察使的年度報告

- (一) 國會監察使每年必需提交一份自上年七月一日至次年六月卅日的年度報告予國會（國會憲法委員會）審查，該報告約五百頁以上，內容包括監察使一年的工作項目，如修法意見、建議改善措施、起訴及紀律處分案件內容、調查案件的裁定、國際聯繫、巡察工作等。
- (二) 國會監察使的年度報告所以重要，係因為其關係者調查案件的輻射效益。蓋監察使案件調查的結果，除非應依法保密者外，對外是公開的。由於監察使的法律素養，調查案件的裁定，類似法院的判決，通常內容相當嚴謹，對於公務員正確執法具有實際指導的功能，而重要裁定均公佈於年度報告之中，並分發至各機關，不僅為成媒體關注的焦點，同樣受到政府公務員的重視，在監察使調查的若干實務案例中，也可以看到公務員援引監察使對相關案件的裁定作為執行依據的情形。
- (三) 此外，年度報告也常被立法機關引述，成為立法法案的說明。
- (四) 上述監察使公開調查案件的結果，並在年度報告送國

會審查後分發各機關參考的作法，具有宏大的防弊防貪效益，並有助於提昇調查及依據調查提出建議的嚴謹度，頗值得政風機構參考。

七、對其他防貪措施的看法

(一) 有關請託關說、贈受財物、飲宴應酬事項

近年國會監察使成為瑞典國會、政府和公務員咨詢的對象，其中即包括關於飲宴應酬的看法，通常監察使會依據個案的不同提出看法，但基本上是以不影響民眾對政府公務員公正執行職務的信賴度為考量，瑞典並未對此作詳細的法令規範。相對的，本府公務員廉政倫理規範對請託關說、贈受財物、飲宴應酬作詳細的規範且採報報登錄制度，顯然較為明確。

(二) 有關財產申報與資訊公開

雖然，早在一七六六年瑞典公民就有權查閱官員直到首相的財產與納稅狀況，有學者主張這是財產申報制度的開始，但瑞典並無公職人員財產申報制度之相關法令，監察使說明，並非每一位國會議員均支持財產申報制度之立法，但許多高階公務員仍會公布其財產，就如同法未明訂監察使不能兼職，但監察使兼職顯然會影響民眾對其信賴，而得為撤換之理由。和其他北歐國家一樣，瑞典國會監察使並不認為財產申報制度絕對必要，最主要的仍是資訊公開，瑞典新聞自由法（屬憲法的一部分）規定，人民有權閱覽政府文件及檔案，除非該文件符合瑞典機密法之規定。瑞典的一般公民在受教育的過程中，都明白自己有關政府資訊公開的查閱權利，媒體記者尤其清楚。

第三節 丹麥政府的反貪工作

一、丹麥貪污現況

(一) 丹麥的貪瀆案例非常少，已經有好幾年沒有發生過重

大案件。最近二年，發生觸犯該國刑法第一四四條受賄罪（passive bribery）的案件計五案，其中四案仍在調查中、一案撤銷指控（the charge was withdrawn）。發生觸犯刑法第一二二條行賄罪（active bribery）的案件計十案，其中二案調查中、一案獲判無罪、一案撤銷告訴、其他六案分別判處罰金或監禁六十天並予緩刑處分。

（二）前揭案件均屬輕度貪瀆犯罪。多數案件均係交通違規，尤其是酒後駕車，從而行賄警方。由於這些案件很小，且涉及範圍零散，如上所述，並沒有任何證據顯示貪污與有系統的犯罪（集團犯罪或組織性犯罪）有關聯。

（三）依據國際透明組織發布的貪腐印象指數（CPI），丹麥連續在最近七年被評列為第一名或第二名。（一九九九、一九九八、一九九七年評列第一名；二〇〇一、二〇〇〇、一九九六、一九九五年評列第二名）

以上資料均顯示，丹麥的貪污現象極其輕微，為高清廉度的國家之一。

二、反貪組織

丹麥的反貪工作主要由法務部（Ministry of justice）負責，查察貪污的部門包括警方、檢察機構及重大經濟犯罪檢察官辦公室（The public prosecutor for serious economic crimes 簡稱 SØK），由於以上部門查察犯罪並不以貪污犯罪為限，故嚴格來說，丹麥並無專責肅貪、防貪的機構。

（一）警察機關

丹麥分全國為五十四個警察轄區及格陵蘭與法羅島（The Faroe Islands）二個獨立的警勤系統，警方負責各類犯罪案件調查，包括貪污案件在內。每個轄區的警察局及其助手具有起訴權，並以公訴人的身分

出席城市法庭 (the city courts)，且多數案件均由警察局長直接起訴，僅重大案件才會呈報檢察官。也因此，警察局長及其助手必須有法律學位。

(二) 檢察機關

- 1、丹麥全國計分六個公訴轄區，重大案件的是否起訴由六位區域檢察官之一來決定，地區檢察官的職責包括：負責監督警察局長所處理的犯罪案件、決定是否就地區法院的判決進行上訴、受理由高等法院審理的案件、於高等法院開庭時蒞庭。
- 2、檢察長 ("Rigsadvokaten" 或稱首席公訴人) 是最高檢察官。檢察長的主要職責為監督其他檢察官及警察、於最高法院開庭時蒞庭。此外，少數案件，例如新聞媒體的觸法行為，只有檢察長才能起訴。
- 3、法務部長
法務部長是檢察官的長官，負責監督所有檢察官，包括檢察長在內，除了聽取少數由檢察長直接受理而決定的上訴案件，並可以就檢察官履行其職責發布指導性的規則。司法管理條例同時也授權法務部長對特定案件作出指示，包括起訴與否。不過，根據傳統，法務部長不會干預承辦檢察官所做的個案決定。

(三) 重大經濟犯罪檢察官辦公室 (SØK)

- 1、一九七三年十一月五日，丹麥法務部設立了重大經濟犯罪檢察官辦公室 (The public prosecutor for serious economic crime，以下簡稱 SØK)，負責處理全國性的經濟犯罪案件，例如：詐欺、侵占、背信、敲詐、高利貸、冒貸、逃漏稅等稅務詐欺、股市內線交易等。丹麥等歐洲國家認為貪污案件屬於經濟犯罪的一環，嚴重的貪污案件必需藉洗錢的手段以保有其不法金錢利益，因此，貪污與洗錢案件

亦屬 SØK 的主要職掌。

- 2、SØK 和其他檢察官部門不同，其下設有一個特別的刑事小組。SØK 的檢察官主要負責調查工作，並基於調查結果提起公訴，若有嚴重的貪瀆案件通常由其調查。其與地方警察機關業務劃分係以案件的嚴重性為考量，屬於 SØK 查辦的案件包括：大型複雜的犯罪案件（涉及數個警察轄區或涉及國際性的案件）、集團性犯罪、手法態樣特殊的犯罪（出現新的犯罪手法）、其他嚴重的犯罪。SØK 同時也負責負責全國性案件的協調任務，尤其是由丹麥經濟部提報關於破壞公司法的案件（Some reports from the “Commerce and Company Agency” concerning violence of the company-laws）；至於案情不複雜或所涉之法律問題不多時，仍交由地方的警察局長負責調查。
- 3、SØK 下另外設有一個情報訊息中心（The Economic crime intelligence unit）負責蒐集、紀錄、協調、分析和散播各項經濟犯罪資訊，該中心對 SØK 業務推動具有關鍵性的影響。
- 4、近年 SØK 又被賦予擔任洗錢防制的秘書業務，並受洗錢防制指導委員會（Money laundering steering group）之指導，與國際刑警組織（International Criminal Police Organization，簡稱 Interpol）、國際打擊清洗黑錢財務行動特別組織（Financial Action Task Force on Money Laundering，簡稱 FATA，丹麥為其會員國）及其他國家姐妹組織密切合作，其中也包括我國法務部調查局洗錢防制中心在內。基於該項職掌，SØK 也有權要求提供下列資料：全國調查中心（NEC- National investigation Center）的資料、犯罪紀錄登記（Register of

Criminal records)、個人紀錄(The central register of persons)、公司登記(The register of companies)等。此外，亦依法接受金融部門與賭場針對疑似洗錢之狀況通報，近年更修法賦予會計師事務所及房地產仲介業相同的義務。

- 5、目前 SØK 的成員包括廿五位檢察官、五十五位警官和十二位辦事員。
- 6、SØK 彙整分析該部門警官二〇〇一年間經手調查的經濟犯罪案件，惟迄未發現公職人員涉入之重大貪污案件。
- 7、丹麥 SØK 在掌握可疑犯罪資料、與相關部門的密切聯繫及運用電腦資訊建立可疑犯罪資料庫提供分析與判斷等方面令人印象深刻，尤其基於法令授權要求相關部門通報可疑犯罪資料，對犯罪查察及預防相信均極為有效。政風機構雖非司法單位，但普遍設置於各類機關，各機關內部負責業務監督、稽核性質之部門不只政風機構，或許在加強彼此合作，建構異常資料通報程序及相互支援系統方面，仍有可能的空間。

三、防貪相關法令

建議增修防貪相關法令及加強國際合作為丹麥法務部近年主要的工作，從丹麥防貪相關法令之內容及其致力於防治貪污法令之國際化上，不難窺見其肅貪工作的方向與查處重點。故謹簡要介紹丹麥防治貪污相關法令如后：

(一) 賄賂罪部分：

- 1、一九九九年十月六日，丹麥法務部部長提出一項關於賄賂規定的刑法修正案。當丹麥國會於二〇〇〇年三月卅日通過此項修正法案時，國會同意履行下列國際組織之規定：

- (1)一九九七年十二月十七日經濟合作發展組織「禁止在國際貿易中行賄外國公務員公約」。(OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions of 17 December 1997);該公約後於二〇〇〇年九月五日正式批准認可。
- (2)一九九七年五月廿六日所訂定之打擊歐洲共同體或歐盟會員國公務員貪污公約。(Convention on the Fight against Corruption involving Officials of the European Communities or Officials of Member States of the European Union of 26 May 1997);該公約後於二〇〇〇年十月二日正式批准認可。
- (3)一九九八年十二月廿二日基於歐盟協定 k3 節條款，關於私部門賄賂的聯合行動。(Joint Action of 22 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K. 3 of Treaty on European Union on corruption in the private sector)
- (4)歐洲刑法公約於一九九九年一月廿七日對於貪污所制定之部分。(European Criminal Law Convention on Corruption of 27 January 1999);該部分後於二〇〇〇年八月二日正式批准認可。

這項修正案於二〇〇〇年四月四日被採用 (Act No. 228)。其主要效力之一為對國外公務員與國際組織 (經濟合作發展組織、歐洲地方協調會、歐盟、北大西洋公約組織、聯合國等) 公務員之行賄視同對丹麥國家公務員的行賄。又接受國外公務員與國際組織 (經濟合作發展組織、歐洲地方協調會、歐盟、北大西洋公約組織、聯合國等) 公務員之賄賂，亦

適用於丹麥公務員，從而成立受賄罪。此外，法人（公司等）若涉及在公私領域中的行賄行為業被課予法律責任，包括具有操控賄賂行為的傾向。二〇〇一年再次修訂有關法人的法律責任。法人的違法獲利行為也被課予刑事責任。

2、丹麥有關行賄罪及受賄罪分別為觸犯刑法第一二二條與第一四四條。其內容如下：

第一二二條（行賄罪） 任何人不正當的行求、期約或交付禮物或其他特權予執行丹麥、國外或國際性的政府職務與職責的人，以誘其履行或不履行任何關於其公務員之職責，將處以罰金或三年以下有期徒刑。

Any person who unduly grants, promises or offers some other person exercising a Danish, foreign or international public office or function a gift or other privilege in order to induce him to do or fail to do anything in relation to his official duties shall be liable to a fine or imprisonment for any term not exceeding three years.

第一四四條（受賄罪） 任何行使丹麥、國外或國際性的政府職務與職責的人，不正當的收受、要求或期約禮物或其他特權，處六年以下有期徒刑，或於得減輕的情況下科以罰金。

Any person who, while exercising a Danish, foreign or international public office or function, unduly receives, demands or accepts the promise of a gift or other privilege shall be liable to imprisonment for any term not exceeding six years or, in mitigating circumstances, to a fine.

3、前述丹麥行、受賄罪之內容與我國貪污治罪條例及

刑法行、受賄罪的主要差異在於：

- (1) 對於境外賄賂行為，包括對外國公務員或行使國際組織的職責的人員行賄，以及接受外國公務員或行使國際組織的職責的人員的賄賂，均構成犯罪，並直接行諸刑法條文。
- (2) 對於公務員不違背職務行為之行賄，亦構成犯罪。換言之，丹麥刑法第一二二條的懲罰只要不正當的交付（行求或期約）財物或其他特權予公務員，以誘其履行或不履行任何關於其公務員之職責，就足以構成犯罪。而不問公務員的行為是否違背其職務，或行賄者有此意圖。不過，由於公務員對於未違背職務之行為收受賄賂，因犯罪可責性較低，其處罰實務上會較違背職務收受賄賂為輕，違背職務的行為本身則可以單獨成立另外的罪責而遭到刑罰。

4、對於私人事務的賄賂行為：

丹麥刑法對於私人事務的賄賂行為規定於第二九九條第二款。根據這項規定，行賄與受賄都是犯法行為。

依據該國刑法第二九九條第二款，任何人在除了有丹麥刑法第二八〇條之適用的情況外，若以他人財產受託管理人的身分，為自己或他人之利益，違背其責任收受、要求或期約（接受承諾）來自第三人的禮物或其他特權，將科處罰金或一年六個月以下有期徒刑。其行求、期約或交付禮物或其他特權者亦同。

除了（純粹的）私人財產的事務之外，這項規定也適用於不屬於該國刑法第一四四條，而由個人受託管理政府財產的情況。無論授與賄賂者是否為立約者（受託管理財產者）或是第三人，在刑事責任的

界定上則無關緊要。同樣的，也不論得利於該賄賂者是主管該項資產者或是第三人，對於犯罪之構成並無影響。

(二) 丹麥簿記法 ("bogføringsloven" / the Danish Book-keeping Act) 的防貪相關規定：

- 1、根據丹麥簿記法，每一項單一的交易必須被精確的紀錄，而且每項交易紀錄必須有收據或文件證明。
- 2、所有丹麥的工商企業及在丹麥執業的外國企業，都受到簿記法的規範。
- 3、違反簿記法與公司會計法的懲罰刑度自科處罰金至一年以下有期徒刑。
- 4、這項法案對企業賄賂國外政府公務員官員及企圖隱藏賄賂提供了禁制及防範之道。

(三) 洗錢罪部分：

- 1、洗錢在丹麥也是一項獨立的犯罪行為。丹麥司法當局一向視洗錢與貪污息息相關，並從疑似洗錢行為反向追查貪污犯罪。
- 2、洗錢觸犯該國刑法第二九〇條，其條文如下：
第二九〇條 任何人使自己或他人接受或獲得藉違法獲得的利益者，以及隱藏事實或庇護、參與利益輸送、幫助販賣或以接續發生的任何方式協助他人確保藉違法獲得的利益者，則為犯下洗錢罪，處以罰金或一年六個月以下有期徒刑。
若洗錢情形極為嚴重，或接受贓款涉及商業性質，其刑罰為處以罰金或六年以下有期徒刑。
任何人因一般扶養而接受親戚或同居人之利益，或接受正常利益如一般消費品、日常生活用品等服務者，依此條款之規定，並不違法。
- 3、第二九〇條洗錢條款所稱的違法獲得的利益，也適用如第一二二條（行賄）、第一四四條（受賄）、第

二九九條（私部門的賄賂罪）或第三〇六條（法人違法獲利）之犯罪利得。該條的適用並不限於與丹麥有關的確定判決案件，這項條款亦可適用於不受丹麥司法權所約制的犯罪案件。

（四）對法人不當得利之處罰：

- 1、丹麥對法人不當得利之處罰規定於丹麥刑法第三〇六條，該條文指出，當（法人）違反刑法第五章，藉包括賄賂在內之違法行為以為公司獲取利益，即公司營利有一部份由不法得來，該法人應負刑事責任。
- 2、前揭條文所稱的法人，包括股份有限公司、合作企業等，與在規模與組織上像公司一樣單獨經營的地方與政府單位。即政府單位以相當於私人或民間企業的地位執行業務時亦有該條文之適同。
- 3、丹麥刑法對法人的處罰僅雖然只是罰金，但法人的刑事責任並排不除法人管理階層人員個人違反刑法的刑事責任。
- 4、以上似乎說明了丹麥肅貪部門也視「課予法人不當得利之刑罰」為預防貪污的主要手段之一。

（五）司法審判權對有關境外賄賂之補充：

- 1、丹麥的司法審判權規定在刑法第六條至第十二條。丹麥的司法審判權包括丹麥領土內的違法行為（屬地主義）以及在國外發生，但犯案者與丹麥相關聯的犯罪行為，（屬人主義）。如上所述，發生於丹麥境內的賄賂行為，與發生在丹麥境外、但犯案者與丹麥有特定關聯的賄賂行為，丹麥均有司法審判權。
- 2、依照該國刑法第七條第一款與第二款，如丹麥國民在國外發生例如賄賂之情形，依當地法律或丹麥法律具有可罰性者（雙重犯罪），都要受到丹麥的司法審判。

- 3、至於是否對另一國家提出訴訟移轉的要求，有賴檢察官的建議。對於檢察官決定的指導方針是，在那裡該訴訟能被最便利的處理。
- 4、訴訟的轉移乃依據一九七二年五月十五日所制定之歐洲公約中，有關刑事問題訴訟移轉之條文。移轉公約（The Transfer Convention）藉由一九七五年六月十二日所定之第二五二號法案為丹麥法律所履行，後依一九八六年六月四日所定之第三二二號法案第四條予以修改。雖然依據該公約，訴訟之移轉只限於簽約國。然而，按照法案第五條，法務部長可以基於雙邊互利關係之考量，決定該法案也必需適用於丹麥與非簽約國之間。

四、防貪措施

貪瀆並非丹麥社會的主要問題。也因為如此，丹麥也並未有任何國家反貪瀆的政策實施。不過，丹麥已建立了后述防貪一般措施與端正警風紀的具體作法，且該國政府相信該等措施對於防貪工作已發揮實際效果：

（一）一般措施

1、禁止不當兼職

丹麥文官法案（Civil Servants Act）第十七條規定，文官除非兼任職務之屬性，無礙其公正行使政府職權，也無礙於對其行使職權的信賴，否則不得兼任。許多大型社教機構均具體而詳細的載明同意兼職的範疇及可接受的種類。

根據一九九八年總理頒布的一項政策指導方針，高階公職人員在就任閣員時，如有兼職情形，需向總理提出報告並獲其批准，類似的程序對於初任高階公職人員同樣適用。

此外，這項規定亦適用於政府資助的企業。

2、鼓勵職務輪調與落實代理人制度

任職於政府財政部門的主要職務並無職務輪調的強制性規定，然而，負責公共機構流動基金管理的主要人員安排固定的較長的休假，致期間其職務可由他人代理，已被視為審計程序上的一個慣例。丹麥的政府機關相當致力於鼓勵全體員工職務輪調，尤其是對資深的公務員。

(二) 有關警察貪瀆的防範措施（端正警風紀的作法）

1、以高標準來徵募挑選新職員

丹麥當局相信，對於較引人注目或是較受尊敬的工作要以高標準來徵募挑選新職員。丹麥是歐洲警察收入最高的一國。警察在丹麥民眾心中佔有一個中心位置，扮演一不可或缺的角色。

民意調查顯示出丹麥大眾對於警察的高度滿意程度。在一九九九年的一份有關丹麥人民對於各項職業的信心度分析中，警察就高居榜首；百分之八十的民眾對於警察所執行的工作感到「很滿意」或是「非常滿意」。

2、建立健全的警察文化（A sound police culture）

丹麥警察的培育已與警察組織緊密合作發展。其內部實際狀況，如懲戒案例的發展經常成為矚目的焦點。健全的職業道德則不只受到警察管理部門的約束，同時也受到丹麥警察聯盟的規範（“Dansk Politiforbund”）。

3、重視教育訓練與年度評鑑

從教育方案看來，選拔與訓練至關重要。因此，對於警察的年度評估有其必要，然而，對於行政轄區刑事偵緝部長官的評估則需經過具體申請。評估的目的在於對每位成員在個人、專業與管理上能否勝任提出一具體資訊。

4、對控訴案件與可疑行為訂有確定的調查程序

被告或其他人抱怨警察調查行為不當時，可以向上級警官或當地警方投訴委員會投訴。司法法令對於控訴警察的案件的調查訂有詳細的規定，包括控訴警察在執勤時的行為。

5、內部控制措施

特別委派的法務部資深官員以及在國家警政署長之下執行任務的查帳部門，根據一般準則，對警察轄區進行無預警的查帳審計工作，尤其針對易滋弊端的贓物及被沒收並保留在警方的有價物品。

除此之外，禁止不當兼職的規定一樣適用於警察，內部規章對於警察人員兼職有清楚明確的規範。經營商業（該當於商人的地位）及違背其薪資給付的兼職，必需事先得到警政署長的批准，否則不得為之。若所兼職務與警察職務之間的產生衝突情況，則該兼職申請將被拒絕。

最後，對於風紀案件發展的持續監督，在防止貪污上也佔有極高之重要性。這些案件的詳細資料已全被紀錄，而每年亦呈交報告以作為內部參考之用。

五、其他對防弊作為的看法

（一）公職人員財產申報與財產來源不明罪部分：

丹麥沒有建立公職人員財產申報資料，也未訂定財產來源不明罪，但與其他北歐國家一樣，公務員如有財產收支異常的情形，主管可以隨時向稅務機構瞭解其財產狀況，不過這種情況通常不會發生。此外，丹麥檢察機構與稅務機構等部門間的合作與互動密切，如稅務機構發現可疑也會進行追查與通報。丹麥社會透明度高，原則上，政府清楚所有個人的資料，有利於對不明來源資金的追查，及貪瀆的嚇阻，從 SØK 調查洗錢的作業程序可見一斑。

（二）對於請託關說、贈受財物、飲宴應酬的規範部分：

丹麥沒有類似本府「公務員廉政倫理規範」一般，對請託關說、贈受財物、飲宴應酬事件作出細密的規定，原因之一是定義困難，此外丹麥社會也無此習慣。該類事件通常會回到法律面來處理，例如關說，只要沒有違背公平競爭的事證，原則上就沒有犯罪的問題。贈受財物亦同，依據丹麥刑法之規定，賄賂（Criminal bribery）的成立在於財物或特權「不正當」之交付（或要求、行求、期約），「不正當」這個措辭，其意義不包括不致影響職權行使的小型捐贈。因此，為感謝或肯定受贈者一般的工作，而偶一為之之贈禮，如節慶（周年紀念日）、辭職或調動等，根本上並不會誘使公務員就單一事件履行或不履行其職責，一般都不視為不正當，而無法律上的可責性。至於，為期迅速處理某事而送禮，自然包涵於刑法第一四四條所規範的犯罪行為。

（三）獎勵、保護檢舉措施部分：

丹麥司法機關並不主動鼓勵檢舉，也沒有檢舉獎金或其他獎勵措施。在保護檢舉人方面，檢舉人或證人可以基於安全需要，要求分庭審問，警方也可以依檢舉人或證人之請求予以保護。不過被告原則上有權知道誰是證人。丹麥法務部自認目前的法律及作業程序對證人、檢舉人的保護並不足夠，最近正針對該議題討論修法嚴格處分對檢舉人或證人威脅者，考慮處以六年以下有期徒刑之重罰。

（四）公共工程招標部分：

公共工程招標作業與一般行政運作相同，要求程序透明，工程主辦機關會有非常嚴格的檢查，違背公平競爭原則及有涉有貪污行為，可視實際情況，對自然人及法人分別依法追究刑責。

（五）法紀宣導部分：

丹麥法務部並未對公務員及民眾從事法紀宣導工作，認為公民教育已提供國民守法的觀念，且貪污現象在丹麥並不嚴重。

(六) 丹麥法務部對政府高清廉度的原因分析：

總結丹麥法務部認為該國的高清廉度來自以下因素：良好的社會福利制度，使國民無經濟上的負擔；透明化的社會，政府清楚個人的所有資料；文化背景，丹麥社會普遍沒有送禮的陋習；合理的公務人員薪資與相當的社會地位。

第四節 丹麥國會監察使

一、概述

由於丹麥國會監察使不負責貪污的查處與預防，主要任務為保障人權、受理申訴，雖然監察使對案件調查結果的裁定，也會涉及對於良善管理責任的要求或建議，例如針對行政機關的可靠性、效率性表示意見，要求改善有缺失、不適切及官僚作風的作業流程，要求公務員不得收受私人機構的某項利益，以加強其與市民間的信賴關係等，但通常該等建議均係基於人權而非防貪考量，故下文將僅作簡單的描述。

二、國會監察使的任務、職掌與組織

(一) 監察使的任務與歷史背景

二次世界大戰之後，行政權擴張的結果，導致丹麥司法救濟及行政訴訟面臨挑戰，一九五三年修憲時，爰決定仿效瑞典採行國會監察使制度，並於一九五五年成立該機構。其目的在加強國會對政府的監督，作為公民認為行政機關侵權時的上訴機構之一。由於丹麥制度不同於瑞典，如採行責任內閣制，內閣需向國會負責受其監督；採司法一元主義，無行政法院之設，較接近於英美法系國家，加上丹麥大力向他國介紹，

證明此一制度具有可移植性，於是監察使制度走出北歐，而為各國所紛紛仿效。

(二) 監察使的職掌

丹麥監察使的監督範圍包括：中央及地方行政機關、地方自治團體、軍事機關及所屬公職人員。不同於瑞典之處在於，不包括法院推事，但及於部長及民選官員。其原因來自二國不同的制度與傳統。

至於監察使職權的運作方式，與瑞典相同，包括受理民眾申訴、主動調查及巡察受其監督的機關。

(三) 監察使的組織

丹麥一直只有一位國會監察使，但按丹麥憲法規定得設二位監察使。監察使於每次國會大選後，由新國會選出，連選得連任。監察使必需具法學學位，不得為國會議員，與北歐其他國家一樣，丹麥非常重視監察使人選，歷任監察使均有崇高的法學地位。

監察使自行任命幕僚人員，組織簡單，包括幕僚長、部門主管、調查員及一般職員等，不過卅三人。

三、國會監察使的職權運作

(一) 絕對的獨立性：

監察使的監督職責，固然授權於國會，但獨立行使職權，不受國會指揮與干預，國會不僅不得要求監察使調查或撤銷某案，監察使原則上亦不接受國會議員的申訴。同時為了避免影響監察使的獨立性，即使透過國會議員轉交申訴案件都極端罕見。

(二) 案件的調查與處理：

1、申訴案件的受理與調查：

監察使只受理事件發生於一年內的申訴。尤其不同於瑞典的是，當另有其他救濟管道時，如可向原決定單位之上級單位投訴，不得向監察使提出申訴。遇到這種狀況，監察使會將該案移轉給被申訴者之

上級機關，並告知申訴人。又即使申訴符合上述條件，監察使仍可依法不為調查，例如：非其權責之案件、欠缺根據的案件、有明顯惡意或過於瑣屑的案件、具政治性質的案件、匿名案件等。此外，監察使調查案件時，有權要求行政機關提供相關文件或提出陳述，據告，多年來只發生二件行政機關隱匿部分資料的情況，這被認為是非常嚴重的狀況，其中一次涉及一九八九年移民舞弊案件，甚至導致政府倒台。

2、案件調查結果的處理：

丹麥監察使對於受理申訴或依職權主動調查結果，在法律上有權命檢察官針對公務員不法行為偵辦、起訴，或命主管機關就公務員失職行為展開懲戒程序。丹麥國會監察使非肅貪機構，更不似瑞典監察使可以自行起訴公務員。即使是請求檢察官採取司法行動，多年來也就僅一次。丹麥監察使對於調查結果認有不當，通常只是陳述個人意見。

四、國會監察使的角色與功能

- 1、丹麥國會監察使主要扮演一個行政法裁決的上訴機構，對於調查案件的裁定，通常只是意見陳述，該意見可能是批評，也可能是建議，雖然對行政機關不具約束力，也不能改變行政機關對個案的具體決定，但行政機關對其建議，包括重審個案決定在內，通常會予採納，其原因不外：第一，監察使的裁定代表的是國會的監督。第二，如行政機關拒絕回應其建議，監察使可能協助申訴人訴諸法院，且由於監察使的建議經過詳盡的法律專業考量，據表示有百分之九十八的案件獲得勝訴。第三，透過媒體報導，監察使的裁定每能獲得民眾支持，強化對行政機關的壓力。

- 2、根據丹麥監察使辦公室表示，受限於人力，近年處理的案件中，主動調查的案件只占百分之十左右。上年度計登錄案件約三七〇〇件，其中申訴案件即有三二〇〇件。其中許多時間都花在與民眾接觸上，包括情緒處理與個案說明。
- 3、監察使對於前述案件的裁定，通常較法院迅速，且不需付費，裁定的考量除了基礎的法律面外，尚及於良善管理責任、合理的處理時間、公務員的職務倫理乃至機關作業程序等範圍。
- 4、依法監察使於調查中發現法有不週，應通知國會及有關閣員，如係地方政府機關的施行細則，須知會相關地方機關。顯示，監察使具有建議修法的功能。

五、對提高政府清廉度的一般看法

丹麥監察使辦公室以該國高清廉度的成就，提供了以下看法與建議：

(一) 請託關說、贈受財物、飲宴應酬部分：

丹麥高清廉度主要來自於民族性與公民教育，送禮、應酬、關說不是習俗，建立民眾對公務員的信賴被視為理所當然。監察使首席法律顧問承認在調查案件中不難發現丹麥刑法的賄賂罪，並無法包含若干不當行為，與公民對政府公務員的行為要求存有落差，但對於詳細規範公務員職務倫理乙事，與丹麥法務部的看法一致，均認為定義困難，灰色地帶很多，丹麥似乎也沒有迫切需要。

(二) 建立資訊透明的政府與媒體保持良好互動

國會監察使未從事有關昇公務員職務倫理的宣導工作，那不是其職責。丹麥高度透明的社會，使得監督者，尤其是媒體，可以清易查明公務員個人資料，一九七〇年丹麥通過一項公開政府文件的法律，提供媒體與民眾明確的查閱權，國會監察使並不受該法拘

束，惟仍允許媒體查閱相關文件，且監察使的年度報告必需公開出版，媒體的報導，不僅具監督功能，也是最好的宣導。只是監察使也不禁質疑由誰來有效監督媒體？

第五節 國際透明組織

一、國際透明組織簡介

國際透明組織（Transparency International 簡稱 TI）成立於一九九三年，是一個非政府、非盈利、國際性的民間組織。該組織以結合各國民間、企業與政府，共同推動全球性的反貪腐活動為宗旨，由現任會長彼得·艾根（Peter Eigen）先生發起，總部設在德國柏林。其主要的工作有：

- （一）定期召開會議，以喚起反貪共識並交換經驗。包括由會員國輪流主辦的年會、每二年召開一次國際性的研討會等。
- （二）推動各國成立分會，加入反貪腐聯盟。目前該組織已有八十七個會員國，並分別成立分會，本報告撰寫稍早台灣也於八月廿八日成立分會，成為第八十七個會員國。
- （三）蒐編出版反貪文獻，提供反貪資訊與對策。除了定期出版「透明國際通訊」、建立自己的網站、蒐編相關文獻建立資料庫，同時於二〇〇〇年出版「國際透明組織相關研究資料彙編」（TI Source Book 2000）及於二〇〇一年出版「全球貪污報告」（Global Corruption Report），提供個案研究、探討相關議題。
- （四）建立各行業廉潔行為守則：國際透明組織也廣泛蒐集各國公務員、法官、律師、記者及跨國企業倫理規範，並透過與國際知名銀行的研商訂定反洗錢準則，推動實施。

(五) 定期發佈「貪腐印象指數」(Corruption Perception Index, CPI) 評估比較各國貪腐嚴重程度。

二、貪腐印象指數與行賄指數是如何產生的

(一) 貪腐印象指數

國際透明組織自一九九五年起每年均發佈一期各國「貪腐印象指數」，這也是該組織最受人矚目成果。

「貪腐印象指數」是由一些大學教授、學者專家，從國際知名機構的調查報告中，提取有關人士對各國貪腐程度的主觀評價，予以綜合評分。包括政治經濟風險顧問公司 (Political & Economic Risk Consultancy)、瑞士洛桑管理學院 (Institute for Management Development, IMD, Switzerland)、世界銀行 (World Bank)、庫柏賄金流動之家 (Pricewaterhouse Coopers)、經濟學人情報中心 (Economist Intelligence Unit)、自由之家 (Freedom House)、世界經濟論壇 (World Economic Forum) 等七個機構所提出的十四項調查報告。二〇〇二年增加了美國哥倫比亞大學 (Columbia University) 的國家能量調查報告 (State Capacity Survey) 和蓋洛普國際協會 (Gallup International Association) 的行賄指數 (Bribe Payers Index, BPI) 調查。

貪腐印象指數的分數採十分制，最高十分表示該國清廉度最佳，該「排行榜」除了國家、名次、分數外，同時也會標示採用的調查報告數量及「標準差」。評估一個國家最少需採三份調查報告，最多為十四份。標準差指的是採用的調查報告之間的差距，數字越大表示不同調查報告對同一國家的評價差別越大。在一九九五年所採調查報告只有七份，如今增加為十五份，由於所採的各個調查報告涵蓋的國家不一，所以

表列國家隨之增加，二〇〇二年已增加到一〇二個國家。

所採用的各個調查報告，係根據下列調查對象的主觀看法，如：外商或跨國公司的中高層主管、銀行主管、政經分析師、大學教授、記者等，特別是這些人主要為僑民或具外國身分。雖然也因此其貪腐評價每被質疑忽視了文化差異，不過一般相信因為其觀察係來自貪污的外在表現，與當地國民看法差異不會太大，且較客觀，故仍具相當可靠性。

台灣二〇〇一年在九十一個國家中排名第廿七、二〇〇二年在一〇二個國家中排名第廿九。

（二）行賄指數

除了貪腐印象指數，國際透明組織分別在一九九九年及二〇〇二年公布了各國行賄指數，它反映出一個國家的公司在國際商業活動中賄賂政府官員的情形。二〇〇二年的行賄指數係由蓋洛普公司在十五個新興市場經濟國家資深商務人員對人進行調查的結果，這些國家的特色為均為跨國公司投資最多的發展中國家，如阿根廷、巴西、匈牙利、波蘭、俄羅斯、印度、泰國等，所謂資深商務人員包括外國及該國公司高級主管、會計公司負責人、銀行主管、商業法律公司負責人、跨國商會代表等。

行賄指數的評分也是十分制，最高十分表示行賄最少。台灣二〇〇二年行賄指數在廿一個國家中排名第十九，表示我國商界境外行賄情形相當嚴重。立法禁止境外行賄顯有必要。

三、國際透明組織丹麥分會會長對我國反貪工作的建言

國際透明組織丹麥分會會長 Torben Ishøy 先生認為，台灣一般民眾的教育水準普遍良好，也有很好的學術水準，可視為反貪腐的利基，政府機關應善於把握，主動

尋求與大學或其他學術研究團體的合作，不只是在喚醒反貪意識上，也包括反貪對策的研究與評估方面。

第四章 建議與結語

一、強化政府透明化措施

本次參訪的芬蘭、瑞典、丹麥三個國家五個機構幾乎一致認定透明化的政府是抗衡貪瀆最大的利器，事實上，北歐國家清廉度一直名列前茅也證明了上述觀點。透明化指的是政府文件的公開，芬蘭以憲法與法律規定此一原則，准許每位民眾有權使用政府機構和公營企業的檔案資料，甚至包括私人公司的審計報告。瑞典原來就有這樣的傳統，一九四九年通過的新聞自由法，被視為憲法的一部分，對此作了進一步的明文規定。瑞典國會監察使強調，瑞典的一般公民在受教育的過程中，都明白自己有關政府資訊公開的查閱權利，媒體記者尤其清楚。國會監察使也特別重視有關違反資訊公開的申訴案件，認為這對於政府透明化會有所影響。丹麥則在一九七〇年通過相似的法律，提供媒體與民眾對政府文件明確的查閱權，即使不受該法拘束的國會監察使辦公室，實務上仍允許媒體查閱相關文件，顯示政府文件的透明化其實早為北歐國家的傳統。而這樣的權力使得媒體和每位民眾細查政府檔案、通信及核對每一項政府機構所作的決定成為可能，對於嚇阻貪污具有絕對的幫助。我國行政程序法訂定之後，政府資訊公開成為法的義務，配合市長網路新都的規劃構想，檢視並強化本府各項業務的透明化措施，透過網路公開作業流程、處理狀況，使得各項作為必需直接承擔民眾的檢驗，進一步藉助外控效果結合內部的異常管理與稽核，讓異常資料無所遁形，或許是最值得努力嚐試的防貪、防弊作為。

二、落實財產申報實質審查

與政府資訊公開息息相關的課題為財產申報制度。芬蘭國家公務員法（The State Civil Servants' Act）規定高階公務員有義務申報財產，但對財產申報的正確性卻不會實施固定的檢查，如果未遵守規定通常也不會加以制裁。丹麥則沒有建立公職人員財產申報資料。至於瑞典方面，雖然，早在一七六六年其公民就有權查閱官員直到首相的財產與納稅狀況，許多高階公務員也都主動公開其財產，但迄無公職人員財產申報制度之相關法令。這並不代表公職人員財產申報並不重要，相反的，北歐國家所以不認為財產申報制度絕對必要，最主要的仍是基於其對資訊公開透明的信念與落實。在芬蘭、瑞典與丹麥，公民的納稅申報資料原則上也在政府資訊公開的範疇之內，媒體及政府相關部分查閱公職人員的納稅資料並不困難，相對的公職人員財產申報制度是否完善就顯得不是那麼重要了。反觀國內財產申報制度，受限於財產總歸戶尚未完整建立，對於申報資料的實質審查相當耗時費力，現行財產申報制度只能算是初具雛形，其功能的發揮仍有待突破，本府為達成財產申報百分之百的實質審查率，最早著手開發網路申報系統，即期藉著相關資訊的網路連結達成上述目標，至少加快取得全國稅務、地政等機關及各金融機構的合作與技術突破，為現階段的重要目標。

三、對不明來源的財產可以考慮課以重稅

另一個與政府資訊公開相關的課題為對不明來源財產的處理。芬蘭、瑞典、丹麥均無財產來源不明罪，但在芬蘭出現來源不明的高額財產，稅務人員會進行調查，如果調查沒有結果，將課予非常高額的納稅百分比，例如百分之八十。丹麥檢察機構與稅務機構等部門間的合作尤為密切，當稅務機構發現可疑也會進行追查與通

報。丹麥法務部及國會監察使一致認為，該國社會透明度高，原則上，政府清楚所有個人的資料，故有利於對不明來源資金的追查及貪瀆的嚇阻，這點，從重大經濟犯罪檢察官辦公室（SØK）調查洗錢的作業程序亦可見一斑。芬蘭對不明來源財產課以重稅的作法，或許可供國內參考。

四、落實公務員職務倫理規範

芬蘭、瑞典、丹麥對其高清廉度的另一個普遍看法，認為應歸功於其社會文化，送禮、應酬、關說不是北歐習俗的一部分，北歐沒有類似本府「公務員廉政倫理規範」一般，對請託關說、贈受財物、飲宴應酬事件作出細密的規定，除了芬蘭主管全國文官人事政策的財政部人事部門（The Personnel Department of the Ministry）今（二〇〇二）年發行了一份詳盡的公務員職務倫理研究，並可能採行若干措施外，瑞典與丹麥方面均不認為有此迫切性。這說明了上述國家在這方面已有相當程度的共識，少見這方面的困擾。受到國情及習俗的影響我國對於一般禮俗與職務關係的分界，顯然並不嚴謹，尤其對於個別行為是否影響民眾對政府公務員公正執行職務的信賴度，也缺乏一致性的共同看法，本府「公務員廉政倫理規範」就依行政院頒「端正政風行動方案」有關請託關說、贈受財物、飲宴應酬事件之規定，訂定更明確的標準，原則上仍採取登錄報備制度，該規範只是建立廉潔標準的第一步，仍有待持續推動，並針對已發生的個案適時檢討修訂，以建立公務員對適當行為之共識。

五、強化政風機構防弊功能

芬蘭、瑞典國會監察使，對防治污腐具有相當程度的正面功能，即使不負肅貪防貪責任的丹麥國會監察使其影響仍然存在。誠如 GRECO（the Group of States Against

Corruption 成立於一九九八年，其目的在監督歐洲會議有關防腐化條約的履行，芬蘭為其會員國。）對芬蘭的反貪腐評估報告所述：「民眾可以隨時就任何違法不當行為及公共事務管理不善向國會監察使提出申訴。這使國會監察使與公共管理每日的真實面永遠保持接觸，而且對任何公務員的不當、濫權、違法犯行接收到立即的報告。……這樣的一個系統，結合廣義的透明度，提供了對政府機構的行事與失職一個立即、有效的檢查之可能性，且對貪污形成一個強大的遏阻力量。」雖然芬蘭及瑞典國會監察使對公務員違法失職具有司法權，可以特別檢察官的身分逕為起訴，但實際上他們極少採取這樣的措施，當監察使於受理申訴或依職權調查中，發現公務員失職或處置不當時，除非構成違法要件，最常採行的處理方式為提出告誡（official admonition 或稱之為 reprimand）或建議，指出該作為違背法令規章、作業程序、錯誤或不當之處。監察使可於其裁定中就該事件應如何正確處理作出指導或建議，以改正錯誤；亦可發表言論，提倡法令的正確運用，或要求運作的一致性。該項建議可以針對公務員處理的個別案件提出，也可以針對該機關的處理程序提出。換言之，監察使對公務員的監督不再是控訴其違法行為，而是倡導如何正確的適用法律，導正缺失與錯誤。當然，監察使的裁定要有明確的法律理由，對於嚴重錯失，仍會建議作懲戒處分。又監察使在調查或巡察中，發現立法瑕疵，可向國會或政府相關部會提出報告。三國國會監察使均被賦予這樣的建議修法權。尤其重要的是，監察使的調查案件通常均對外公開，並公佈於年度報告之中，分發至各機關，不僅為成媒體報導的焦點，同樣受到政府公務員的重視，此舉擴大了監察使導正違失的功能。我國「政風機構人員設置條例」及其施行細則規定，政風機構的法

定職掌包括針對現有缺失研提防弊措施、改進措施及協調修正不合時宜的法令規章。此外在實務上，對於受會案件的稽核及受理檢舉案件的調查，也經常就個案缺失，尤其是不符相關法令或內部行政規定的部分，向機關首長或業務單位提供建議及看法，以上均與前述從監察使職權的運作有著極其相似的作法。其他如主會計、採購稽核小組對於採購案件之審核與稽核亦同。目前政風機構新進人員多半均為法律學系，如何精確提出有效的個案建議及防弊措施，擴大防弊導正的影響力，並與相關專業單位合作，以縮減可能貪瀆空間與錯失發生的機會，確為值得努力的方向。

六、追究行賄者與公司法人的責任

北歐國非常強調貪污的供需關係，這樣的觀點不僅表現在貪污防治的立法上，也表現在貪污及洗錢查察方面，丹麥尤其明顯。首先，丹麥刑法的賄賂罪與我國刑法最大的不同，在於對公務員不違背職務行為之行賄，亦構成犯罪。因此，即使只是尋求快速通關，而對公務員行求、期約或交付不正利益，依然犯罪。其次，丹麥當局也重視對私部門的約束，公司或其他法人若涉及在公私領域中的行賄行為及其他違法獲利行為也被課予刑事責任。丹麥肅貪部門視「課予法人不當得利之刑罰」為預防貪污的主要手段之一。當公司營利有一部份由不法得來，即應負刑事責任，雖然對法人的處罰只是罰金，但並不排除法人管理階層個人的刑責。此有助於防止政商勾結及公共工程舞弊。此外，丹麥更透過立法要求金融部門、賭場、會計師事務所及房地產仲介業必需向「重大經濟犯罪檢察官辦公室」(SØK)承擔疑似洗錢之狀況通報義務。而芬蘭法律對公司法人之賄賂及洗錢行為一樣課以法律責任，且不論其發生在公部門或私經濟部門。一旦發現公共工程招標有圍綁等阻礙公平競爭的

情形，公平競爭會議（the Competition Council）將會課以該公司全年營業額百分之十以上的制裁。我國採購法對於廠商違法行為也有處罰規定，但除了針對個人的若干特別刑罰外，針對法人者只有停止投標權之規定，而前者少見主管機關追訴之實例，後者更常見另外成立公司以為規避，故將來移送工程採購涉嫌貪瀆案件，可同時建議有關機關考量法人及其代表可能涉及其他法律責任的追究。而對於法人的實質財產課罰也可以作為採購法修法參考。

七、儘速立法禁止境外行賄

芬蘭、丹麥、瑞典均為歐盟及經濟合作發展組織的會員國，因此受其國際公約的約束，該二個國際組織均對貪污犯罪表示重視並先後成立不少相關公約及次級反貪組織，其中「禁止在國際貿易中行賄外國公務員公約」（OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions of 17 December 1997）就是最著名的一份。上述國家因此均將境外賄賂行為，包括對外國公務員或行使國際組織的職責的人員行賄，以及接受外國公務員或行使國際組織的職責的人員的賄賂，宣告為犯罪行為。包括國際透明組織在內的多數國際組織均認為這項條約是非常實在且必要的，從貪污的供需關係來看也確實如此，一個會行賄外國公務員以換取利益的公司或私人，基於相同的需要，當然也會賄賂本國公務員，反之亦然。國際透明組織於一九九九年及二〇〇二年先後發佈行賄指數排行榜，以反映各國境外行賄的情形，二〇〇二年的各國貪腐印象指數所參考的十五份調查報告中，更包含了行賄指數在內，相信爾後極可能成為慣例。我國二〇〇二年貪腐印象指數在一〇二個國家中排名第廿九，但同年行賄指數在廿一個國家中卻排名第十

九，顯示我國商界境外行賄情形相當嚴重，若不儘速立法宣佈為犯罪行為，並予有效防治，恐難建立廉潔政府，即使只是提高清廉度排名都有困難。

八、良好的社會安全制度有助於減少貪瀆誘因

北歐國家社會福利制度完善，當詢及良善的社會福利制度是否有助於政府清廉度提昇時，芬蘭法務部表示目前欠缺這方面的研究資料，但反貪主管個人認為這是極有可能的；丹麥法務部也說明其警察高薪制度有助於選材與養廉。由於高社會福利政策的採行，使任何人及家屬乃至下一代不致有經濟陷於饋乏的危險，貪瀆誘因因此較低，加上此一政策降低了國民的貧富差距，社會矛盾與衝突減少，犯罪率相對較低，民眾的道德感強烈，貪污更容易引起非難和痛恨，形成強而有力的道德制裁。雖然，高社會福利必需仰賴國家經濟的高度發展及高稅率的採行，且必需有排除人民怠惰的配套措施，有待有關機構進一步的研究，但至少保障公務員合理薪俸，提供民眾適當的社會安全保障，當有助益於減少貪瀆誘因。

九、尋求與學術研究團體的合作

國際透明組織丹麥分會會長 Torben Ishøy 先生強烈建議善用台灣高學術水準的利基，主動尋求大學或其他學術研究機構的合作，不只是在喚醒反貪意識上，也包括在反貪對策的研究與評估方面。而今年國際透明組織台灣分會的成立正好提供了良好的契機。除了掌握國際反貪資訊及反貪相關議題的探討之外，就一個地方政府而言，如何客觀評估反貪工作的成效？設定評估清廉度的指標並追蹤其發展？判斷各機關清廉狀況的進步與退步？以上問題若有學術機構參與或提供意見，相信對解決問題會有所助益。

總而言之，芬蘭、瑞典、丹麥政府致力於維護施政的高

度透明及公務員的高道德標準是本次參訪最大的心得。事實上，一九九七年 OECD 針對十五個會員國反貪機制的調查中，即發現對行政透明化及行政倫理的再教育已成為許多國家近年努力的目標。北歐國家高清廉度的事實適足以印證這樣的舉措是值得採行的。

雖然貪污為複雜的結構性問題，涉及政治、經濟、法律、文化等各個層面，政府高清廉度非一蹴可及，有賴於政府與民間共同努力，但是政府的反貪決心總是首要前提。多元化防貪機制的採行已成為各國反貪共識的一部分，這需要政府各部門的配合與努力。