

丹麥消費者保護組織簡介

— 以消費者保護官為中心 —

邱惠美*

壹、前言	三、運作
貳、丹麥國家消費者總署	四、管轄
一、沿革及組織	五、申訴
二、任務及職掌	六、權限
參、丹麥消費者申訴委員會	七、起訴案例
一、沿革及組織	陸、丹麥消費者保護官制度之啟示（代
二、任務及職掌	結論）
肆、丹麥消費者委員會	一、丹麥消費者保護官制度與我國
一、沿革及組織	相同者
二、任務及職掌	二、丹麥消費者保護官制度與我國
伍、丹麥消費者保護官	相異者
一、沿革	三、丹麥消費者保護官制度之啟示
二、地位	

壹、前言

丹麥消費者保護政府組織包括家庭及消費者事務部（Ministry of Family and Consumer Affairs）、丹麥國家消費者總署（Danish National Consumer Agency）、消費者申訴委員會（Danish Consumer Complaint Board）、消費者保護官（Danish Consumer Ombudsman, DCO）、消費者資訊中心（the Danish Consumer Information Center）、競爭總署（Competition Agency）、國家糧食局（National Food Administration）、能源總署（Energy

* 作者為日本東京大學法學碩士，目前就讀於政治大學法律學研究所博士班，現任行政院消費者保護委員會法制組組長。

Agency)，非政府組織包括丹麥消費者委員會 (Danish Consumer Council)、活躍消費者 (Active Consumers Denmark)、消費者團體 (Consumer Groups)、環境非政府組織 (Environmental NGO's)、能源組織 (Energy Organizations)、私人公司 (Private Companies)、丹麥合作社組織 (FDB/COOP) 等。

其中較為重要之政府組織有丹麥國家消費者總署、消費者申訴委員會及消費者保護官，非政府組織則有丹麥消費者委員會。丹麥國家消費者總署，係於 1988 年 1 月 1 日成立，原包括消費者申訴委員會、消費者保護官及政府家庭經濟委員會 (Danish Government Home Economics Council)¹。政府家庭經濟委員會已於 2000 年 1 月 1 日裁撤，並由丹麥消費者資訊中心取代。惟自 2003 年 10 月 1 日起，消費者資訊 (Consumer Information)、消費者申訴委員會及消費者保護官併入丹麥國家消費者總署，並於消費者資訊中心合署辦公²。消費者資訊中心原隸屬於「經濟及企業事務部 (the Ministry of Economic and Business Affairs)」，然於 2004 年 8 月 1 日改隸「家庭及消費者事務部 (Ministry of Family and Consumer Affairs)」，組織名稱正式改為國家消費者總署³。

消費者申訴委員會於 1975 年設立，由國家消費者總署負責其幕僚作業⁴。消費者申訴委員會主要處理有關消費者就商品或服務所提出之申訴，委員會主要由一位主席及其他分別代表消費者、貿易及工業界委員所組成，國家消費者總署亦提供 25 名幕僚人員協助，該委員會一年處理超過 4800 件申訴案件⁵。

丹麥消費者委員會於 1947 年設立，代表消費者之利益，獨立於政府機關及企業經營者，屬一民間之非政府組織 (Non Government Organization, NGO)，扮演消費者代言人之角色，向政府、國會、公家機

¹ 參閱 About the National Consumer Agency of Denmark, 請上下列網站：

<http://www.forbrug.dk/english/consumer-agency/about-the-national-consumer-agency-of-denmark>, 劉春堂、方國輝, 丹麥、英國消費者保護機構、團體考察報告, 86 年 6 月, 頁 3。

² 參閱 About the National Consumer Agency of Denmark, 同前註。

³ 參閱 About the National Consumer Agency of Denmark, 同前註。

⁴ 依據筆者於 94 年 8 月 30 日赴該申訴委員會考察時, 該委員會所提供之書面簡報資料。

⁵ 參閱 Denmark, 請上下列網站：

<http://www.masterdirittoprivatoeuropeo.it/documenti/consumer-policy-danim.pdf>.

關、企業經營者及企業團體等遊說。該委員會涉足許多消費議題，包括食品品質、環境保護、醫療服務、財政及法律服務、媒體、遠距離通訊、全球服務等。該委員會於國會具有龐大之影響力，積極參與法案之立法過程，發揮龐大之影響力，是以企業經營者經常尋求與該委員會間之對話與妥協⁶。

丹麥消費者保護官係於 1975 年設立，其主要職掌為監督市場交易習慣法（The Danish Marketing Practices Act; 1974 年）之執行，以保障消費者權益⁷。

本文擬就丹麥消費者保護組織作一簡單之介紹，並對消費者保護官之地位、運作、管轄、申訴、權限等事項，加以探討，從比較法之觀點，比較其與我國消費者保護官間之異同，以作為改進我國消費者保護官制度之參考。

貳、丹麥國家消費者總署(Danish National Consumer Agency)

一、沿革及組織

丹麥國家消費者總署，係於 1988 年 1 月 1 日成立，原包括消費者申訴委員會、消費者保護官及丹麥政府家庭經濟委員會。丹麥政府家庭經濟委員會已於 2000 年 1 月 1 日裁撤，並由丹麥消費者資訊中心取而代之。惟自 2003 年 10 月 1 日起，消費者資訊、消費者申訴委員會及消費者保護官併入丹麥國家消費者總署，並於消費者資訊中心合署辦公。

消費者資訊中心原隸屬於「經濟及企業事務部」，然於 2004 年 8 月 1 日改隸「家庭及消費者事務部」，組織名稱正式改為國家消費者總署。

國家消費者總署除提供前述消費者資訊、消費者申訴委員會及消費

⁶ 同前註。

⁷ 參閱 Consumer Watchdog: The Danish Consumer Ombudsman, 請上下列網站：
<http://www.forbrug.dk/english/dco/dco/consumer-watchdog-the-danish-consumer-ombudsman>.

者保護官等三機構之幕僚作業外，另設有「消費者廣場 (Consumer Forum)」，提供消費者及企業組織間對話之橋樑，及「消費者工作 (Consumer Taskforce)」，就各部會之消費者保護業務，進行督導及協調等工作。

二、任務及職掌

如前所述，國家消費者總署本身主要係提供幕僚作業，並負責統合各部會有關消費者保護之工作，故其主要任務計有下列事項⁸：

- (一) 設立基金以提供整合及積極之服務：透過資訊提供及服務活動，於消費者事務領域，提供整合及積極的貢獻。
- (二) 建構並維持高水準之消費者保護網：透過協調及影響力之運作，建構並維持高水準之消費者保護網，保障消費者於品質、安全、健康、金融及法律上之權利，並就各部會之消費者保護業務，進行督導協調等。

丹麥消費者資訊中心原配置實驗室，針對居家設備、食品、紡織品、衛生、營養、安全及消費者權利等消費者關心之事項，進行檢測，並將檢測結果提供非政府組織丹麥消費者委員會 (Danish Consumer Council) 刊登於其發行之雜誌 Tænk+Test (Think+Test) 中，然因檢測經費及人事維持費過高，該實驗室已自 2004 年起關閉，至丹麥消費者委員會之雜誌 Tænk+Test，亦已改名為 Tænk (Think)，改為向相關政府部門、學術機構或歐盟購買現成之檢測資料加以刊登。該資訊中心並設立熱線 (hot line)，除提供消費者電話諮詢外，並接受個人就消費事項及居家事務之諮詢。

另國家消費者總署亦負責消費資訊之提供，於該署網站上提供相關消費資訊，一年平均受理 15000 件電話諮詢，並與全國 125 所圖書館合作，致力於消費者教育之工作。該署其他工作包括：接受國會諮詢、與新聞媒體間互動、各部會間之協調聯繫；準備法案資料、與各部會間合作協調、執行 EU 指令；擬訂、推動消費者政策計畫及並督促其發展；推動國際間合作。該署主管之法規計有：消費者申訴法 (Act on Consumer Complaints)、價格標示及陳列法 (Price Marking and Display Act)、市場交易習慣法 (Marketing Practices Act)、旅遊保證基金法 (Act on Travel

⁸ 參閱 About the National Consumer Agency of Denmark, 同註 1。

Guarantee Fund)、電子商務法 (Act on Electronic Commerce)、消費者廣場法 (Act on Consumer Forum) 及有關消費者利益保護之強制命令法 (Act on Injunctions for the Protection of Consumer Interests) 等。

參、丹麥消費者申訴委員會(Danish Consumer Complaint Board)

一、沿革及組織

消費者申訴委員會於 1975 年設立，由國家消費者總署負責其幕僚作業。消費者申訴委員會主要處理有關消費者就商品或服務所提出之申訴，委員會主要由一位主席及其他分別代表消費者、貿易及工業界委員所組成，國家消費者總署亦提供 25 名幕僚人員協助，一年處理超過 4800 件申訴案件。

依消費者申訴法 (Act on Consumer Complaints) 規定，消費者申訴委員會由一位主席、一位副主席 (法院指派) 及同樣人數之消費者及業者代表所組成；所有委員均由經濟及企業事務部部長任命，主席及副主席須具有法官身分，且不得與消費者組織、貿易或工業組織有密切關係；消費者及業者代表，應由消費者組織、貿易或工業組織建議後任命之；在委員會主席之建議下，部長應該任命另一位有一定任期之額外主席；主席及副主席任期 4 年，並得連任之，消費者及業者代表任期亦為 4 年，亦得連任之⁹。主席及副主席應參與申訴委員會有關申訴案件之審查，除此之外，消費者代表及業者代表中應有兩位代表 (從中各選一位) 參與審查¹⁰。消費者申訴委員會應就申訴案件，於審查前作成決定；如認不適合，得駁回申訴案件，如認消費者無理由，則得不受理審查；又申訴委員會就某些申訴案件，得依慣例授權幕僚人員直接回復，於案件結果明

⁹ 參閱 Act on Consumer Complaints 第 12 條條文，請上下列網站：

<http://www.forbrug.dk/english/laws/act-on-consumer-complaints/act-on-consumer-complaints/>

¹⁰ 參閱 Act on Consumer Complaints 第 13 條條文，同前註。

確之情形，亦得授權由幕僚人員作成決定；於前述駁回或不受理之情形，委員會亦得授權由幕僚人員直接回復¹¹。

二、任務及職掌

遇有消費者提起申訴時，該委員會得自各法律層面處理之，並斟酌所有事實加以判斷，作成決定，該決定並不具法律上拘束力，然業者多會遵照辦理。該委員會採書面審理，除得遴請專家表示意見外，並得檢視消費者所購買之商品。該委員會受理之申訴案件，1975年設立之初僅有1500件，1996年有3132件，2003年有5329件，2004年因有些案件已自該年起移由民間相關機構處理，故已降至3727件¹²。

然並非所有消費者之申訴，消費者申訴委員會均應受理，申訴案件須具備下列九項要件¹³，消費者申訴委員會始得受理，：

（一）得以金錢解決之糾紛

須得以一定數量之金錢解決之要求，始得提起申訴。其他諸如服務態度、行為舉止、行銷語氣等則不得申訴。至於消費者為申訴所支出之運費或時間，則不得要求賠償。

（二）原則上價格須介於 800 丹麥克朗與 100,000 丹麥克朗間

消費者申訴委員會受理之申訴案件，無論係有關商品或服務，原則上其價格至少須超過 800 丹麥克朗（1 丹麥克朗約等於 5.5 台幣，折合台幣約 4,400 元）（鞋子及紡織品須超過 500 丹麥克朗【折合台幣約 2,750 元】，車子則須超過 10,000 丹麥克朗【折合台幣約 55,000 元】，惟所有案件價格不得超過 100,000 丹麥克朗【折合台幣約 550,000 元】）¹⁴。於計算價格時，自然增值之利益、催告費用及收集債權費用，不算在內。惟於特殊情況下，如申訴

¹¹ 參閱 Act on Consumer Complaints 第 14 條條文，同註 9。

¹² 同註 4。

¹³ 以下參閱 Terms of Complaint，請上下列網站：

<http://www.forbrug.dk/english/complaints-board/00/> .

¹⁴ 另參閱 Executive Order on Consumer Complaints 第 3 條第 1 項條文。請上下列網站：

<http://www.forbrug.dk/english/laws/act-on-consumer-complaints/executive-order-on-consumer-complaints/>.

案件對所有消費者具有原則上之重要性，則得不考慮價格之問題。

至前述價格之限制，是否適用於締結契約之情形，則有疑義。例如租賃契約或訂閱雜誌，其判斷標準係基於該繫爭案件所涉之特殊服務，是否有得以金錢衡量之對價報酬。當然，如有疑義，亦得向消費者服務熱線諮詢。

(三) 須為消費者

該所購入之商品或服務，須為私人用途，而非作商業活動之用。當然，兩者間之區別有時並不十分明顯，但該購入費用是否由公司支付或由私人支付，通常得作為判斷之重要指標。

(四) 該商品或服務須購自私人企業經營者

申訴委員會所受理之申訴商品或服務，須購自私人企業經營者，至購自其他個人或公家機關（除非係水、電、瓦斯、熱以及旅客或貨物運送），則不得申訴。

(五) 須先向企業經營者申訴

消費者須先向企業經營者申訴而無法獲得滿意之結果時，始得向消費者申訴委員會申訴。目的在提供企業經營者一段合理之時間，以審視該申訴是否合理，以及商品是否有瑕疵。當然企業經營者處理之時間亦有限制，其所提供之救濟方案亦有極限。不過透過消費者與企業經營者間之協商，對兩造而言，經費均較向消費者申訴委員會申訴便宜。至向企業經營者申訴之申訴書範例，得於申訴委員會網站上查詢。

(六) 該商品或服務須於丹麥國境內購買

屬於丹麥法院管轄之案件，始得向消費者申訴委員會申訴，基本上申訴商品或服務如係於丹麥國境內購買，或經由網路向企業經營者（以丹麥市場為經營市場）購買，均屬丹麥法院管轄之案件。如係購於丹麥國境外，則不得向消費者申訴委員會申訴，惟得於相關網站上獲得諮詢服務。

(七) 須以書面申訴並敘明購買地、購買時間及申訴理由

消費者須以書面敘明相關之事實，並附上書面證據，包括證明購買地、購買時間、購買價格之證據、保證書或雙方往來之書面文書等，如無書面證據，僅有人證，消費者申訴委員會將不受理。

(八) 有消滅時效規定之適用

消費者須於購買商品或接受服務之日起二年內，就非可歸責於己之瑕疵，向企業經營者申訴，除非企業經營者同意較長之保證期間，或該瑕疵曾經業者修復，並於其後出現同樣瑕疵。於接受服務之情形（如搬家或房屋修復），消費者得視情況，於接受服務之日起 5 年內，就瑕疵向業者提出申訴。

消費者須於發現問題或瑕疵時，儘速向企業經營者申訴，至於消費者須於多久期間內向業者申訴，始不生失權效果，可能因不同之案件而有不同之考量，惟一般而言，多須於兩個月內申訴。

消費者之申訴如遭業者拒絕，消費者應立即向申訴委員會申訴，以免因權利之怠惰而失去申訴之權利。

(九) 消費者須不可歸責

該存在之瑕疵須不可歸責於消費者，並須於購買時存在於商品或服務之本身，又消費者如繼續使用購買時即已存在瑕疵之產品，有可能使瑕疵之情況惡化，導致專家無法鑑定該原始瑕疵之範圍及其發生之原因。故於消費者發現瑕疵時，應儘速向業者申訴，而不要讓產品瑕疵之情況惡化。

又該委員會採「使用者付費制度」，消費者申訴時應繳交 150 丹麥克朗¹⁵（折合台幣約 825 元）；如消費者申訴成功，得取回該預先繳交之費用，而業者於消費者申訴成功，或申訴案件獲得解決時，除須賠償消費者損失外，另須依消費案件之類型，繳交 2500、4000 或 4700 丹麥克朗¹⁶（折合台幣約 13750 至 22000 或 25850 元）與該委員會；如業者於專家提出意見後不待委員會作成決定即主動與消費者和解，則僅須繳交 2000 丹麥克朗（折合台幣約 11000 元）¹⁷。該委員會受理之消費糾紛，包括私人企業提供之商品及服務，以及公家企業所提供之有關水、電、瓦斯、

¹⁵ 參閱 Executive Order on fees and costs relating to processing by the Consumer Complaint Board, 第 1 條第 1 項規定，請上下列網站：

<http://www.forbrug.dk/english/laws/act-on-consumer-complaints/executive-order-on-fees-and-costs-relating-to-processing-by-the-consumer-complaint-board/>.

¹⁶ 參閱 Executive Order on fees and costs relating to processing by the Consumer Complaint Board, 第 2 條第 1 項規定，同前註。

¹⁷ 參閱 Executive Order on fees and costs relating to processing by the Consumer Complaint Board, 第 2 條第 4 項規定，同註 15。

熱之提供，及旅客、商品之運送。但有關建築、房屋建材、船、食品、飲料、煙草、手工地毯、古董、自由業提供之服務、金融保險、大型動物如馬、牛、羊、豬等之工作裝備或提供之服務等，均不得向該委員會申訴（如有糾紛得向私人申訴委員會申訴或向法院提訴）¹⁸。又如消費者已向該委員會申訴，於委員會作成決定前，雙方當事人不得就同一案件向法院提起訴訟；如案件已繫屬於法院，並經消費者要求將該案件提交該委員會聽證者，法院得同意將該案訴訟程序無限期停止進行，並將案件交付該委員會，除非法院認消費者在該委員會不會申訴成功，或認該案件不適合由委員會聽證；又如消費者已將案件交付仲裁或其他特殊調解委員會處理，而欲要求將該案件交付該委員會聽證時，則前述仲裁或調解程序，在該委員會審查前將停止進行¹⁹。於業者不遵守該委員會之決定時，委員會得協助消費者向法院提起訴訟，並得於網站上公布該業者之姓名²⁰。

肆、丹麥消費者委員會 (Danish Consumer Council)

一、沿革及組織

丹麥消費者委員會於 1947 年設立，代表消費者之利益，獨立於政府機關及企業經營者，屬一民間之非政府組織，扮演消費者代言人之角色，向政府、國會、公家機關、企業經營者及企業團體等遊說。該委員會涉足許多消費議題，包括食物品質、環境保護、醫療服務、財政及法律服務、媒體、遠距離通訊、全球服務等。該委員會於國會具有龐大之影響力，積極參與法案之立法過程，發揮龐大之影響力，是以企業經營者經常尋求與該委員會間之對話與妥協。

該委員會代表將近 200 個委員會，處理許多攸關消費者之重大事項，與企業經營者、企業團體間對話密切，並經由消費者申訴委員會 (Consumer Complaint Board) 之同意，與各企業經營者合作設立私人申

¹⁸ 參閱 Executive Order on Consumer Complaints 第 3 條第 3 項條文，同註 14。

¹⁹ 參閱 Act on Consumer Complaints 第 3 條條文，同註 9。

²⁰ 參閱 Executive Order on Consumer Complaints 第 21 條第 1 項條文，同註 14。

訴委員會，以處理有關保險、金融、投資、旅遊及建築等消費案件²¹。

該委員會在政府及國會之各類委員會中為消費者代言。目前家庭及消費者事務部 (The Ministry of Family and Consumer Affairs) 依消費者申訴法 (the Consumer Complaints Act) 之規定，已同意設立之申訴委員會計有：能源供給申訴委員會 (Energy Supplies Complaint Board)，丹麥證券及售票公司申訴委員會 (Complaint Board of Danish Securities and Booking Companies)，保險申訴委員會 (Insurance Complaint Board)，旅館、餐廳及旅遊申訴委員會 (Complaint Board for Hotel, Restaurant and Tourism)，蛀牙治療材料申訴委員會 (Cavity Insulation Complaint Board)，建築師考試申訴委員會 (Complaint Board for Building Expert Technicians' Examination of Houses)，投資基金申訴委員會 (Complaint Board of Investment Funds)，汽車駕訓班申訴委員會 (Driving Schools Complaint Board)，動產交易申訴委員會 (Property Transactions Complaint Board)，金融服務申訴委員會 (Complaint Board of Banking Services)，抵押債權申訴委員會 (Mortgage Credit Complaint Board)，旅遊業申訴委員會 (Travel Industry Complaint Board)，遠距離通訊申訴委員會 (Telecommunications Complaint Board)²²。

二、任務及職掌

該委員會不接受個案申訴，而係負責消費政策之擬定，並遊說政府官員及國會議員。該委員會之日常性工作由 50 位職員負責，日常性工作包括解答消費者疑義、處理政治議題及擬定消費政策等。另該會亦出版 Tænk (think) 雜誌，1 年發行 10 期，訂閱價格 298 丹麥克朗 (折合台幣約 1639 元)²³，該雜誌提供許多消費訊息，之前雖亦包括檢測結果之資訊，然因檢測經費及人事費用昂貴，目前已改為向其他學校、機構或歐盟購買現成之檢測資料加以刊登，該雜誌自負盈虧，以其訂閱收入維持

²¹ 參閱 Denmark, 同註 5。

²² 參閱 Approved complaints boards, 請上下列網站：

<http://www.forbrug.dk/english/complaints-board/approved-complaint-boards/>.

²³ TÆNK, udgives af Forbrugerrådet, Danmarks uafhængige forbrugerorganisation, No. 56, Aug 2005.

其日常開銷，該委員會雖不編列預算支應，然該雜誌多有盈餘，為該委員會收入來源之一，另政府每年亦編列預算支應該委員會之開銷，政府之出資佔該委員會經費之 85%²⁴。

伍、丹麥消費者保護官(Danish Consumer Ombudsman, DCO)

依北歐國家的法律規定，保護官（Ombudsman）指保護一般市民免受政治或行政權濫用之害，並為其權利守護神之官吏而言²⁵。在丹麥，其議會保護官（Parliamentary Ombudsman）仍具有此種任務，至於受政府任命之丹麥消費者保護官，其任務則在確保私企業及公企業之活動，能遵守良好之市場交易習慣²⁶。與我國 2300 多萬人口，配置有 42 位消費者保護官相比，丹麥有 500 多萬人口，為我國 4 分之 1，卻只有一位消費者保護官，其制度之精簡可見一般，不僅丹麥如此，其他北歐國家，如瑞典、挪威、芬蘭，亦均只有一位消費者保護官，且均為政府所任命，獨立行使職權，積極介入調查影響市場交易習慣之案件，對良好市場交易習慣之建立，貢獻良多²⁷。以下即簡單介紹其沿革、地位、運作、管轄、申訴、權限及起訴案例。

一、沿革

丹麥消費者保護官係於 1975 年設立，其主要職掌為監督市場交易習慣法之執行，以保障消費者權益。消費者保護官並無職員，亦無預算。

²⁴ 參閱 Denmark, 同註 5。

²⁵ 參閱 Intervention by Hagen Jorgensen, Danish Consumer Ombudsman-European Commission Annual Assembly of Consumer Association, Brussels, 12th-13th November 1998, 請上下列網站：
http://europa.eu.int/comm/consumers/cons_org/assembly/event06/speech08_en.pdf。

²⁶ 參閱 Denmark, 同註 5。

²⁷ 參閱 Intervention by Hagen Jorgensen, Danish Consumer Ombudsman-European Commission Annual Assembly of Consumer Association, Brussels, 12th-13th November 1998, 同註 25。

而係由丹麥國家消費者總署 (the National Danish Consumer Agency) 提供秘書等幕僚作業之援助。

消費者保護官於 1988 年 1 月 1 日以前，原有其獨立之預算及職員，然於該年組織重整設立國家消費者總署，將消費者申訴委員會、消費者保護官及消費者資訊中心納入後，原各該機關之預算及職員，全納入國家消費者總署統籌辦理，故現今消費者保護官名下已無獨立之預算及職員，而係由國家消費者總署提供幕僚作業之援助²⁸。該署目前僅提供 12 人之幕僚 (9 位律師，1 位主任、1 位秘書、1 位學生)²⁹，而這 12 人並非單純處理消費者保護官之業務，還處理其他機構之業務，單位編制雖小，卻非常有效率³⁰。消費者保護官一年平均處理 1400 件有關不公平之市場行銷案件及主動進行之調查計畫，依丹麥市場交易習慣法 (The Danish Marketing Practices Act, 1974 年) 規定，發布良好市場交易習慣之指導原則 (guidelines for good marketing practice)³¹。

二、地位

消費者保護官負責監督企業經營者之行銷活動，使其遵循良好之市場交易習慣，禁止不當之市場交易行為、契約條款或廣告宣傳等³²。消費者保護官由經濟及企業事務部部長 (the Minister of Economic and Business Affairs) 任命，任期 6 年，只有因健康因素，或因刑事責任、不當行為或欺罔而有不適任之情形時，始得解任；並於其年齡達 70 歲之當月末日，視為自動去職，其任期不得延長或再受任命，消費者保護官所應具有之資格，比照法官 (市場交易習慣法第 15 條第 3 項)。

²⁸ 參閱 DCO Resources 1986-2004, 請上下列網站：

<http://www.forbrug.dk/english/dco/dco/dcoresources/>.

²⁹ 參閱 Consumer Watchdog: The Danish Consumer Ombudsman, 同註 7。

³⁰ 參閱 Intervention by Hagen Jorgensen, Danish Consumer Ombudsman-European Commission Annual Assembly of Consumer Association, Brussels, 12th-13th November 1998, 同註 25。

³¹ 參閱 National Consumer Agency of Denmark, 請上下列網站：

<http://www.econsumer.gov/english/contentfiles/country/denmark/about-contact.html>.

³² 北川善太郎、及川昭伍，消費者保護法の基礎，基礎法律學大系 34，1986 年 1 月 30 日，初版 3 刷發行，頁 372。另參閱丹麥市場交易習慣法第 15 條條文。

消費者保護官依市場交易習慣法所為之決定，無論企業經營者或消費者均不得再向其他任何行政機關聲明異議（同條第 4 項）。經濟及企業事務部有權訂定有關消費者保護官職掌之詳細規定（同條第 5 項）。

三、運作

依市場交易習慣法規定，消費者保護官得依職權或藉由民眾之申訴，決定是否作進一步之調查，在消費者保護官決定介入調查案件之先後次序時，通常考慮下列因素：申訴內容是否不僅牽涉單一消費者，尚涉及廣大消費者利益，有可能造成大規模之申訴；或個別消費者之申訴案件，是否具原則上之重要性；或問題是否具普遍性，亦即問題爭點是否為不同業者或商業上所共通之現象等，如有前述情形之一，消費者保護官即得決定作進一步之調查³³。消費者保護官之工作既在確保企業經營者遵守市場交易習慣法之規定，遇有違反該法規定之行為時，消費者保護官不僅得發布強制或禁制命令要求業者遵守，亦得向法院提起訴訟³⁴。

所謂良好市場交易習慣，包括市場交易習慣法中所規定，企業經營者不可以違反之交易習慣或原則，以及企業經營者不可以為提高商品或貨物之銷售，而使用錯誤、誤導或不完整之交易資訊。至其他良好交易習慣尚包括：禁止不合理之置入性、不自由性、冒犯性行銷；不得提供誤導之消費資訊，以引誘消費者購買商品或服務，否則即為冒犯性之行銷；禁止對參賽者附加應購買產品之條件；禁止以不同等級之贈品，作為與銷售連結之誘因；業者不得就其得銷售之商品作數量上之限制；該法亦適用於保證之形式與內容、廣告傳單之發送及手冊之內容³⁵。

是以企業經營者應依良好市場交易習慣之原則，從事市場之行銷活動，換言之，不公平或不合理之行為將可能違反該法之規定。而所謂行銷實則包括一連串廣泛之活動，當企業經營者就其商品，無論向消費者從事廣告、進行行銷活動或提供資訊，均屬行銷活動之一環。另締結協定或契約，亦屬行銷活動。至於售後活動，如債務收集等，亦被認為是

³³ 參閱 Consumer Watchdog: The Danish Consumer Ombudsman, 同註 7。另參閱 The DCO Quick Complaint Handling Procedure, 請上下列網站：

<http://www.forbrug.dk/english/dco/dco/thedcoquickcomplaint/>.

³⁴ 參閱 Consumer Watchdog: The Danish Consumer Ombudsman, 同註 7。

³⁵ 參閱 Consumer Watchdog: The Danish Consumer Ombudsman, 同註 7。

行銷活動之一³⁶。原則上，企業及商業團體均須遵守市場交易習慣法，然有些領域係由特別法加以規範。此類特別法規範包括食物、調配藥（藥劑師）、保健服務、收音機及電視等商業廣告，以及金融機構之活動等³⁷。

四、管轄

違反丹麥市場交易習慣法之案件，係由哥本哈根「海事及商業法院」（the Maritime and Commercial Court in Copenhagen）管轄，該法院為專業法院之一種，負責審理海上運輸、貿易、商標及市場交易等案件，該法院由具法學背景之法官及企業經營者、產業、消費者推派之代表所組成。於各專業領域，均置有專業背景之學者及專家，於審理各該專業案件時，除職業法官外，另有具專業背景之學者專家組成之業餘法官，職業法官多尊重此類學者專家意見，並受其影響而為判決，此類學者專家雖非律師出身，惟於繫爭案件專業領域中，均為擁有盛名及專業知識、經驗之專家³⁸。不服哥本哈根「海事及商業法院」之判決，得直接向最高法院（the Supreme Court）上訴之。

五、申訴

消費者保護官不接受消費者個人之申訴，除非該案件具有一般共通性或有原則上之重要性。個案之申訴，係向前述消費者申訴委員會為之。下表顯示丹麥消費者保護官在 1990 年至 2004 年間所有申訴案件總數，另自 1994 年起，因採行快速諮詢（quick queries）制度，表中並臚列其所佔申訴案件總數比率，以供參考³⁹。

年份	申訴件數	快速諮詢（quick queries）比率
1990	1687	
1991	1658	

³⁶ 參閱 Consumer Watchdog: The Danish Consumer Ombudsman, 同註 7。

³⁷ 參閱 Consumer Watchdog: The Danish Consumer Ombudsman, 同註 7。

³⁸ 參閱 Anne Gleeurp, Ulla Rosenkjær, Leif Rørbæk, An Introduction to Danish Law, Forlaget Drammelstrupgaard, March 2005, p40.

³⁹ 參閱 DCO Resources 1986-2004, 同註 28。

1992	1697	
1993	1815	
1994	1852	13.7%
1995	1728	38.3%
1996	1430	35.7%
1997	1649	43.5%
1998	1422	33.4%
1999	1376	37.7%
2000	1687	29.9%
2001	1658	55.3%
2001	1697	61.6%
2003	1815	77.0%
2004	2529	74.3%

六、權限⁴⁰

誠如前述，消費者保護官不接受消費者個人之申訴，除非該案件具有一般共通性或有原則上之重要性。其主要任務在監督前述「市場交易習慣法」⁴¹之執行，而「市場交易習慣法」適用於私人企業及少數公營企業之活動，任何違反良好市場交易習慣之行為，均不得作為前述活動之內容（第1條第1項）。此條款可謂係市場交易習慣法之帝王條款，然該法關於金融企業中，經濟及企業事務部部長另就良好習慣訂有明文之部分，並不適用之（第1條第2項）。消費者保護官之任務在保護消費者之利益，故其介入之案件均須與消費者有關，如案件僅涉及企業經營者，而不影響消費者權益，即便該市場交易習慣違反其他企業經營者之利益，且其他企業經營者亦希望消費者保護官介入，其亦不會介入，而會建議業者向普通法院起訴⁴²。消費者保護官之任務係在一般平均基礎上保

⁴⁰ Harmonization of EU Marketing Law, Analysis of advantages and disadvantages of a regulation of marketing law in EU, Nordic Council of Ministers, Feb. 2002, pp41-47.

⁴¹ 市場交易習慣法最後一次修正為2004年5月19日，條文請上下列網站參考：
<http://www.forbrug.dk/english/laws/the-marketing-practices-act/>

⁴² 參閱 Harmonization of EU Marketing Law, Analysis of advantages and disadvantages of a regulation of marketing law in EU, 同註40, p43.

護消費者，至欲要求賠償之消費者，得向前述丹麥消費者申訴委員會或向其他私人申訴委員會提起，該等私人申訴委員會多由產業界與丹麥消費者委員會（the Consumer Council）合作設立，並獲消費者申訴委員會同意。當然，消費者保護官得介入民事訴訟程序，以支持個別消費者之訴求。關於不合法之市場交易習慣，消費者保護官亦得藉審判程序，協助個別消費者主張賠償。丹麥法雖不承認團體訴訟（class action），然對違反丹麥法律，且多數消費者均有同樣賠償請求之案件，消費者保護官得替消費者集體地要求賠償。關於對消費者之賠償或補償，法院雖無慣例，但經由協商也解決了一些案件。以下即針對市場交易習慣法中有關消費者保護官之權限略作說明。

（一）監督市場交易習慣法之執行，並公開相關資訊

依市場交易習慣法規定，消費者保護官之責任在監督該法之執行，以保護消費者之利益（第 15 條第 1 項）。消費者保護官得將其活動之細節公開，包括某繫爭市場交易行為是否涉及違反本法之規定，尤其在涉及比較廣告或在某些有特殊需要之情形，如有必要，此種資訊公開應於一定期間內為之（第 2 項）。消費者保護官依市場交易習慣法所為之決定，無論企業經營者或消費者均不得再向其他任何行政機關聲明異議（第 4 項）。

（二）處理案件以協商為原則

消費者保護官通常透過協商，希望業者遵守市場交易習慣法之規定，又由於消費者保護官得適時將其協商事項公布周知，為維護商譽並避免消費大眾認為業者公開與消費者保護官對立，業者多半會尊重消費者保護官之意見⁴³。

（三）發布有關市場交易之指導原則

依消費者保護官與相關企業經營者及消費者組織間之協商，消費者保護官於某些認為重要且攸關消費者利益之特殊領域，得預定或發布有關市場交易之指導原則，以尋求影響企業經營者之市場交易行為（第 17 條第 1 項）。前項指導原則，如被相關企業經營者及消費者之組織所採納，經由消費者保護官與此類組織間之協定，構成消費者保護官依同法第 19 條第 2 項發布強制命令之基礎，此類強制命令僅得加諸於依前述規定與消費者保護官簽有協定之組織之會員（第 17 條第 2 項）。一個組織

⁴³ Supervision of marketing-Nordic and European, Conference in Copenhagen, 28-29 October 1991, Nordic Council of Ministers, P48.

得於同意之公告期間內終止前項協定（第 17 條第 3 項）。消費者保護官得宣布第二項與組織所定協定之起訖時間，該協定於依前項規定終止時，消費者保護官得宣布該等指導原則自某一時日起，不再包含第二項之協定，並宣布第一項之指導原則是否繼續適用或已失其效力（第 17 條第 4 項）。除前四項外，消費者保護官不得發布僅針對金融企業經營者之指導原則（第 17 條第 5 項）。

消費者保護官在協商中所作之努力，亦可經由與個別業者之協商來達成。但一般而言，許多問題不僅涉及單一產業，多具共通性或對市場交易有原則上之重要性，故自 1975 年以來，消費者保護官在許多事項上均訂有指導原則，以補充法規之不足，例如市場價格、保證及契約條款內容、環境訴求、性別歧視、銀行對消費者之道德勸說、退款之原則（on principle for charge-backs）等⁴⁴。消費者保護官發布之指導原則包括：道德及環境之市場交易訴求【Ethical and Environmental Marketing Claims(2005)】，非預期之商業通訊範圍【Unsolicited Commercial Communication-span(2005)】，遠距離通訊之市場交易最優習慣【Best Practice in the Telecommunication Market(2004)】，機票市場交易行為【Marketing of Airline Tickets(2004)】，保證行為【Guarantees/Warranties(2003)】，市場交易網及金字塔計畫【MLM, Network Marketing and Pyramid Schemes(2002)】，市場交易行為及價格資訊【Marketing and Price Information(2002)】，孩童、青少年及市場交易習慣【Children, Young People and Marketing Practices(2002)】，青少年及支付工具【Young People and Payment Instruments(2002)】，電子商務及網路市場交易【E-commerce and Marketing on the Internet(2002)】，遠距離交易及付款機制【Distance Selling and Payment Systems(1997)】，市場交易之環境訴求【Environmentally Oriented Claims in Marketing(1994)】，環境之市場交易【Environmental Marketing(1993)】，廣告之性別歧視【Sex Discrimination in Advertising(1993)】，電視行銷【Television Marketing(1991)】，市場交易之忠誠度計畫【Loyalty Programs in Marketing】，國際商會規則【the codes of International Chamber of Commerce, ICC Codes】等⁴⁵。

⁴⁴ 參閱 Intervention by Hagen Jorgensen, Danish Consumer Ombudsman-European Commission Annual Assembly of Consumer Association, Brussels, 12th-13th November 1998, 同註 25。

⁴⁵ 參閱 Guidelines and Guidances, 請上下列網站：

此類指導原則多受業界所尊重及重視，因該類原則多源自消費者保護官處理重要個案時與業者所達成之共識，故為產業組織及消費者協會所認同。否則此類原則因不具法律上拘束力，如非業者間已有共識，不易有效地被業者遵守。消費者保護官之工作不在妨礙業界之自律，而在解釋及判斷何謂良好市場交易習慣，然所謂良好市場交易習慣，常隨時代或社會之變遷而有所不同，故消費者保護官在決定何謂良好市場交易習慣時，常須透過與業者之協商，及喚起業者之道德、良知與責任，來解決消費糾紛⁴⁶。

(四) 發布強制命令

消費者保護官關於法律該如何解釋及適用，雖無權為具拘束力之決定，然其得透過協商，訂定使業者遵守良好市場交易習慣之原則，並在其他方面遵守本法（第 16 條第 1 項）。如業者無法遵守消費者保護官透過前項協商所為之聲明、建議或勸告（*statements, suggestions or recommendations*），消費者保護官於認有必要時，得對企業經營者發布強制命令，以確保業者遵守前述原則（第 16 條第 2 項）。

於某行為明顯違反本法規定，且無法藉由協商導正時，消費者保護官得發布強制命令。於某行為違反前述第 17 條第 2 項及第 4 項之指導原則時，消費者保護官得不經事前協商而發布強制命令（第 19 條第 2 項）。受強制命令之一方當事人，得向法院提起訴訟，請求法院審理該案，該當事人須於強制命令發布後四星期內，以書面向消費者保護官提出，消費者保護官應於收到申請後，於一星期內依民事司法行政程序（*civil administration of justice*）向法院提出（第 19 條第 3 項）。前項申請，雖無延緩強制命令執行之效果，但法院可能發現，繫爭當事人於該案繫屬於法院期間，仍繼續從事強制命令所涵蓋之行為（第 19 條第 4 項）。判定繫爭強制命令不合法之判決，如仍繫屬於上訴審程序，為判決之法院或受理上訴之法院，得裁定繫爭當事人不得於上訴程序中，繼續從事強制命令所涵蓋的行為（第 19 條第 5 項）。某企業經營者如明顯違反本法規定，於受要求時，消費者保護官得對該企業經營者加以起訴（第 19 條第 6 項）。

<http://www.forbrug.dk/english/dco/guidelines0/>.

⁴⁶ 參閱 *Intervention by Hagen Jorgensen, Danish Consumer Ombudsman-European Commission Annual Assembly of Consumer Association, Brussels, 12th-13th November 1998*, 同註 25。

(五) 陳述進一步指示 (advance indication)

消費者保護官如受要求，得陳述其對未來市場交易行銷策略 (contemplated marketing arrangement) 是否合法之意見，除非該意見涉及不尋常之疑義或有其他特殊情況存在；又進一步指示 (advance indication)，並不構成對相關策略是否合法之實際上意見 (第 18 條第 1 項)。然一旦消費者保護官認為某未來市場交易行銷策略合法，而給予某企業進一步指示時，消費者保護官不得依職權干涉前項進一步指示所涵蓋之策略，亦不得干涉進一步指示發布後，於合理期間內執行之策略 (第 18 條第 2 項)。經濟及企業事務部得訂定關於進一步指示所收取費用之詳細規定 (第 18 條第 3 項)。

(六) 請求損害賠償

任何具有法律利益之人，均得依同法第 13 條規定就禁止命令、強制命令或損害賠償提起訴訟。消費者保護官得依同條第 1 項規定，就禁止命令或強制命令提起訴訟 (第 19 條第 1 項)。如因企業經營者違反本法規定，致多數消費者有相同之賠償請求時，消費者保護官得將之視為單一之請求 (第 20 條)。

(七) 得為暫時性禁止命令

如因等待法院判決，致同法第 13 條第 1 項規定禁止命令之目的，有無法達成之明顯危險時，消費者保護官得為暫時性禁止命令。消費者保護官並須於次一工作日前，向法院提出聲請，請求確認前述禁止命令 (第 21 條第 1 項前段)。前述聲請確認暫時性禁止命令之案件，法院如無法於提出聲請後 5 個工作日內判決，得於準備程序期間及前述期限屆至前，判決前述禁止命令繼續有效。此種情形，如有必要，法院得於為判決前，給予兩造當事人表達意見之機會。如該禁止命令未獲法院確認，則於該期限屆至時，該禁止命令即失其效力 (第 21 條第 2 項)。

(八) 刑事追訴權

消費者保護官亦有刑事追訴權，當企業經營者不遵守法院之強制命令或禁止命令，或消費者保護官依市場交易習慣法第 16 條第 2 項或第 19 條第 2 項所發強制命令時，消費者保護官得向法院起訴，要求將業者處以罰鍰或最高 4 個月之拘役。然而，不遵守償還付款之命令 (an order to repay a payment)，並不會受到處罰 (第 22 條第 1 項)。未公開本法第 15 條第 2 項或本法涵蓋範圍所要求之資訊，致給予消費者保護官不正確或誤導之訊息，將被處以罰鍰，除非其他法律有其他更嚴格處罰之規定

(第 22 條第 2 項)。例如，企業經營者違反市場交易習慣法中有關禁止為誤導消費者廣告之規定時，消費者保護官得立於公訴檢察官之地位，要求法院對違反該法律之企業經營者加以判刑。至於對具有原則上重要性之案件，則由哥本哈根「海事及商業法院」(the Maritime and Commercial Court of Copenhagen) 加以審理 (第 14 條第 1 項)。

七、起訴案例⁴⁷

案例事實：丹麥一家販售電子通訊器材之公司，於 2002 年 11 月 18 日至 2003 年 3 月 20 日間，為提高該公司銷售產品之數量，未經接收者同意，即以傳真機向消費者廣發廣告傳單，其數量一星期平均有 425 至 850 封之多，消費者保護官接獲民眾投訴後，即進行調查，發現該公司廣告傳真抬頭為「Teleringen Business Fax」，其次附有兩款手機之照片，照片下除有銷售資訊外，另有「the best offer in Denmark」字樣。傳單尚包括最少訂購數量、訂購期限、以廣告單上價格購買之條件、如何訂購等銷售訊息。第一欄說明如訂購 5 隻手機，運費全免；第二欄說明訂購數量及稅率；第三欄說明此優惠之訂購期限。另外還提供客戶以該優惠條件訂購、獲取進一步資訊及購買其他產品之欄位。除此之外，客戶亦可點選「no」，表示不願意繼續透過傳真接獲該公司其他廣告資訊，該公司之傳真及電話號碼亦記載於該廣告單之底部。丹麥消費者保護官接獲民眾申訴後，於 2003 年 1 月 10 日與該公司聯繫，告知此種未經民眾同意，即無差別式之以傳真機向消費者濫發廣告傳單之行銷行為，已違反丹麥市場交易習慣法第 6 條 (a) 第 1 項，第 22 條第 3 項及 6 項規定。然該公司並未因消費者保護官之介入而停止此種行為，且有民眾點選「no」之後，仍持續接獲該公司之廣告傳真，消費者保護官遂於 2003 年 3 月 11 日向丹麥哥本哈根「海事及商業法院」起訴。

該公司經理及合夥人 PP 辯稱，當其於另一家公司擔任業務諮詢員時，開始以傳真方式散發廣告傳單，並受告知此種行為係屬合法。該公司合法購買約 8,000 多名客戶之傳真資料，此類客戶並未要求以傳真發送廣告傳單，公司係日以繼夜毫無間斷地傳真廣告傳單，接獲傳單之客戶中，約有 5% 之民眾會訂購，另外 5-10% 之民眾會要求將其名單自傳真

⁴⁷參閱 Aircom-unsolicited distribution of advertising letters, 2003, 請上下列網站：<http://www.forbrug.dk/english/dco/actions/dkk4000053500finefo/>.

客戶中刪除，一經客戶要求，該公司即立刻將該客戶自名單中刪除，如客戶於點選「no」之後，仍持續接獲該公司之廣告傳真，可能有兩種情形，一為該公司作業人員之疏失，未將該客戶自名單中刪除；一為該客戶有兩台傳真機號碼或其名單被重複列入。該公司經由此種銷售方式，共接獲 150 份訂購手機之訂單，銷售一隻手機之利潤為 200 丹麥克朗(折合台幣約 1,100 元)，另每銷售一隻手機即可獲得電話公司 350 丹麥克朗(折合台幣約 1,925 元)之報酬，以及 400 丹麥克朗(折合台幣約 2,200 元)之佣金。

該公司亦透過大眾傳播媒體作行銷，廣告傳真花費約 15,000-20,000 丹麥克朗(折合台幣約 82,500-110,000 元)，該公司成立後第一個會計年度之總營業額約為 5 百萬丹麥克朗(折合台幣約 27,500,000 元)，盈餘有 100,000 丹麥克朗(折合台幣約 550,000 元)。該公司另一經理及合夥人 RR，其每個月薪水為 40,000 丹麥克朗(折合台幣約 220,000 元)，惟一星期工作超過 60 小時，該公司並無紅利制度。

兩位經理對消費者保護官之告知，一開始認其為單純個案，並未多加注意，即便其後曾與其他人討論該問題，兩位經理人仍認為傳真廣告傳單並不違法，因而消費者保護官之告知並未引起太大之重視，且被忽略了好幾個月，該公司仍持續傳真廣告傳單之行為，直至該公司之法律顧問告知消費者保護官已向法院起訴之事實。

RR 辯稱，當其於 1994 年至 2002 年 1 月 1 日間，擔任該公司銷售經理時，以傳真散發廣告傳單為當時之一般商業習慣，從無人質疑其合法性。

起訴意旨略稱：判決應反映一般民眾之意願，即對該公司應加重處罰。增加關稅不僅違反市場交易習慣法規定，亦無濟於事。本案爭執點係該公司於 2002 年 11 月 18 日至 2003 年 3 月 20 日間，違反市場交易習慣法第 6 條(a)規定，無差別地以傳真廣發 7,650 至 15,300 封廣告傳單，由於係日以繼夜毫無間斷，故數量相當龐大。

法院判決應對傳真廣告傳單之數量加以考量，因該傳送造成許多民眾電腦網路當機，並塞爆電話系統。又對收受者而言，線路被占，造成紙張浪費，且須花費時間去處理該廣告，帶來很大之困擾。避免接到此類廣告最好之方法為關機，但卻又是最行不通之方式。且該公司對消費者保護官之警告及告知，又漫不經心不當一回事，仍持續該傳真廣告傳單之行為。

依丹麥刑法第 84 條第 1 項第 3 款規定，無減輕其刑之空間。丹麥市場交易習慣法對違反該法之案件，亦無解釋之空間。再者，消費者保護官於其 2003 年 1 月 10 日之信件中，明白陳述該公司之行為，違反前述市場交易習慣法之規定，即便該公司聲稱接獲該信件後，曾向其他人諮詢本案行銷行為之合法性，亦不解免該公司之責任，依刑法亦無法減輕刑責。且該條款之內涵曾經媒體大幅報導，該公司應相當熟悉。

為計算違反市場交易法第 6 條 (a) 所應處之罰鍰，案件起訴須有一致及統一之習慣存在。此案罰鍰不應反映市場行銷所花費之金錢，因該花費對照傳真廣告，金額有限，故起訴書建議應依 2003 年就有關違反市場交易法第 6 條 (a) 所建立之原則判決，而無須考慮該無差別之廣告傳單究係以 e-mail、傳真機或 SMS 傳送。

依前述 2003 年原則之規定，對違反案件不超過 100 件者，處罰鍰 10,000 丹麥克朗（折合台幣約 55,000 元），對違反超過 100 件者，每超過 1 件罰 100 丹麥克朗（折合台幣約 550 元），於違反 60 件時，罰鍰為 10,000 丹麥克朗（折合台幣約 55,000 元），違反 140 件時罰鍰即達 14,000 丹麥克朗（折合台幣約 77,000 元）。因而起訴書建議本案罰鍰最低應達 765,000 丹麥克朗（折合台幣約 4,207,500 元），此亦符合以傳真 1 件 100 丹麥克朗（折合台幣約 550 元）計算之原則。

該公司辯護人辯稱：本案不應將之視為試驗案件 (test case)，因而不應單以欲使該公司成為試驗案例之理由，以之為判決基礎，應考量該公司於徵詢其律師後，即停止傳真廣告傳單之行為。亦不應以該公司發送廣告傳單數量，作為處罰之依據，因為該數量其實並不多。且傳真方式並非該公司行銷之唯一方式，且申訴傳真廣告傳單之案件數量並不多。再者傳真之廣告傳單內容明確，並不模糊，收受者可以很明確知悉其為廣告傳單，而作適當之處理。

又在消費者保護官介入調查前，該公司經理之所以忽略法律之規定，可以說是因為不熟稔丹麥市場交易習慣法第 6 條 (a) 之適用，他們一直認為以傳真機傳送廣告傳單，係商業界一般之交易習慣，且其他公司早期亦曾採用相同方式，未曾有人質疑其合法性。惟經消費者保護官告知後，他們亦曾向其他人諮詢，所獲答案均肯定其為合法。誠如丹麥市場交易習慣法第 22 條立法資料所顯示，本案市場行銷費用約為 15,000-20,000 丹麥克朗（折合台幣約 82,500-110,000 元），應得作為處罰鍰之參考。

法院判決：針對該公司對其前述市場行銷行為並未否認，法院認為對該公司所處之罰鍰金額，應以其廣發廣告傳單之數量作為計算標準，因該數量與契約成立之數量有關，不過由於所發送數量驚人，法院不得不酌減。再加上該公司於 2003 年 1 月 10 日接獲消費者保護官信函後，仍持續從事該違法之市場行銷行為，法院認該公司惡性重大，在考量廣告傳單發送數量、對收受者所造成之困擾、財產上損失、該公司資訊公開之情況及申訴案件數量等因素，最後法院依市場交易習慣法第 22 條第 3 項規定，處該公司 400,000 丹麥克朗（折合台幣約 2,200,000 元）之罰鍰。

自一九九〇年起，消費者保護官共收案 25700 件⁴⁸，結案 13,500 件，其中基於消費者保護官之請求，而於「市法院」（city courts）起訴之刑事案件共 165 件，同時消費者保護官亦以違反市場交易習慣法、繳款卡片法（the Payment Cards Act）、訪問買賣法（the Door-to-Door Selling Act）以及信用契約法（the Act on Credit Contracts）為理由，向「海事及商業法院」、高等法院及最高法院等，起訴超過 60 件。其中 49 件均維持消費者保護官之訴求，案件中有 25% 為民事案件⁴⁹。

陸、丹麥消費者保護官制度之啟示（代結論）

一、丹麥消費者保護官制度與我國相同者

無論丹麥或我國消費者保護官，處理案件均以協商為原則，不過在丹麥通常透過協商，希望業者遵守市場交易習慣法之規定，又由於消費者保護官得適時將其協商事項公布周知，為維護商譽並避免消費大眾認為業者公開與消費者保護官對立，業者多半會尊重消費者保護官之意見。我國消費者保護官則因以處理消費爭議申訴及調解個案為原則，故個案協商之效力通常僅止於個案有效，不易形成通案之處理原則，更無

⁴⁸ 參閱 DCO Resources 1986-2004, 同註 28。

⁴⁹ 參閱 Intervention by Hagen Jorgensen, Danish Consumer Ombudsman-European Commission Annual Assembly of Consumer Association, Brussels, 12th-13th November 1998, 同註 25。

發布市場交易指導原則之權限。至行政院消費者保護委員會消費者保護官就重大消費爭議，於該會委員會議提出專案報告，其中有關檢討及建議事項，亦係針對各目的事業主管機關，而非針對個別業者。該等建議事項對各目的事業主管機關，並無拘束性。

二、丹麥消費者保護官制度與我國相異者

- (一) 人數不同：丹麥消費者保護官只有 1 位；而我國目前包括中央及地方共有 42 位。
- (二) 資格不同：丹麥消費者保護官須具法官資格，且由法院指派；我國則有許多進用管道，法官及檢察官僅為其中之一，目前有少數係由律師轉任，其餘多以從事法制工作經驗三年以上之資格⁵⁰，由各機關自行進用，並向行政院消費者保護委員會報備⁵¹。
- (三) 不受理個案之不同：丹麥消費者保護官不接受消費者個人之申訴，除非該案件具有一般共通性或有原則上之重要性；我國則以處理消費爭議個案之申訴及調解為主要工作⁵²。
- (四) 執行法規之不同：丹麥消費者保護官之主要任務，為監督市場交易習慣法之執行，以保護消費者之利益，其權限亦詳細規定於該法中；而我國消費者保護官並不負責執行任何法律，縱消費者保護法亦由各目的事業主管機關負責執行，非獨由行政院消費者保護委員會或消費者保護官負責。至有關消費者保護官之權限，僅於消費者保護法中就其任用及職掌作授權規定，並訂有「消費者保護官任用及職掌辦法」。另有「消費者保護官執行職務應行注意事項」(依消費者保護官任用及職掌辦法之授權訂定)及「指揮消費者保護官行使職權要點」兩種行政規則。
- (五) 發布有關市場交易之指導原則：丹麥消費者保護官於某些認為重要且攸關消費者利益之特殊領域，得發布市場交易之指導原則，以尋求影響企業經營者之市場交易行為；我國則無此種權限。
- (六) 發布強制命令：丹麥消費者保護官於業者違反市場交易習慣法、市場交易指導原則，或無法遵守消費者保護官透過協商所為之聲

⁵⁰ 參考消費者保護官任用及職掌辦法第 2 條條文。

⁵¹ 參考指揮消費者保護官行使職權要點第 5 點規定。

⁵² 參考消費者保護官任用及職掌辦法第 4 條條文。

明、建議或勸告時，得對企業經營者發布強制命令；我國消費者保護官就企業經營者重大違反消費者保護法有關保護消費者規定之行為，得向法院訴請停止或禁止之⁵³。

- (七) 陳述進一步指示：丹麥消費者保護官如受業者要求，得陳述其對未來市場行銷策略是否合法之意見；我國則無此種權限。
- (八) 請求損害賠償：丹麥消費者保護官得就禁止命令或強制命令提起訴訟。另因企業經營者違反本法規定，致多數消費者有相同之賠償請求時，丹麥消費者保護官得將之視為單一之請求，向法院請求賠償。我國消費者保護官僅就消費者保護團體提起之消費者損害賠償訴訟，行使同意權⁵⁴。
- (九) 得為暫時性禁止命令：如因等待法院判決，致禁止命令之目的，有無法達成之明顯危險時，丹麥消費者保護官得為暫時性禁止命令，惟須於次一工作日前，向法院請求確認，如未獲法院確認，則該禁止命令失其效力；我國則無此種權限。
- (十) 刑事追訴權：丹麥消費者保護官有刑事追訴權，當企業經營者不遵守法院之強制命令或禁止命令，或消費者保護官所發之強制命令時，消費者保護官得向法院起訴，要求將業者處以罰鍰或最高 4 個月之拘役。我國並無此種制度，消費者保護官於執行職務時，發現有涉及刑事責任者，應依法向檢察官告發⁵⁵。

三、丹麥消費者保護官制度之啟示

我國消費者保護官為消費者保護法新設之制度，自民國 85 年進用以來，目前全國共有 42 位消費者保護官，然有關消費者保護官之法規，除消費者保護法之外，僅有消費者保護官任用及職掌辦法、消費者保護官執行職務應行注意事項、指揮消費者保護官行使職權要點，是否符合行政程序法之規定，不無疑義。且其中有些規定，不無違反消費者保護法之嫌⁵⁶。而各地方政府消費者保護官之設置單位並不一致，有設於府本

⁵³ 參考消費者保護法第 53 條條文。

⁵⁴ 參考消費者保護法第 49 條第 1 項規定。

⁵⁵ 參考消費者保護官執行職務應行注意事項第 74 點規定。

⁵⁶ 如消費者保護官任用及職掌辦法第 5 條規定，消費者保護法第 49 條第 1 項就消費者保護團體提起之消費者損害賠償訴訟、不作為訴訟，限由直轄市、縣市消費者保護

部，有設於法規會或法制室，亦有設於主秘室、建設局、企劃室或行政室等，此不僅反應消費者保護官之定位不明，且導致消費者保護官有將無兵，影響消費者保護工作之推展。

又我國消費者保護官自進用以來，多以處理個案申訴及調解為主，以致對真正具有一般共通性或有原則上重要性之案件，因受限於人力，往往無法盡心處理，遑論發展成指導原則，引導整個國家之商業交易習慣，而有助優良交易習慣之形成。又直轄市或縣（市）政府消費者保護官依附於直轄市或縣（市）政府下，固有調查權，於企業經營者拒絕、規避或阻撓調查者，並得處以罰鍰，但均係以直轄市或縣（市）政府之名義，而非以消費者保護官個人名義為之。以消費者保護官名義為之者，僅有依消費者保護法第 49 條第 1 項規定，就消費者保護團體提起之消費者損害賠償訴訟、不作為訴訟，行使同意權，及依第 53 條第 1 項規定，向法院訴請停止或禁止企業經營者重大違反消費者保護法有關保護消費者規定之行為。

另有關發布強制命令、暫時性禁止命令、陳述進一步指示，則為我國所無之制度，至請求損害賠償訴訟，我國消費者保護官並無提起之權限，亦無刑事追訴權，足見我國消費者保護官對違反消費者保護法之企業經營者並無太大之對抗力量，遇相關主管機關軟弱無能時，消費者之權益即遭受相當大之威脅，故當務之急，實有必要就消費者保護官之定位、權限及職掌，予以法制化。

再者，丹麥消費者保護組織，主要雖包括國家消費者總署、消費者申訴委員會及消費者保護官等三機關，然彼此職權明確劃分，不致重疊，非政府組織之消費者協會並不受理個案申訴，其他民間之各專門申訴委員會，亦各司其職，不致疊床架屋，更不致浪費國家及社會資源，且由於其採「使用者付費」制度，消費者於申訴前，勢必先評估其案件是否有成功之可能，不啻使消費申訴較具理性，就此而言，丹麥之消費者保護制度，實不無參採之處。

官行使同意權；第 53 條第 1 項向法院訴請停止或禁止企業經營者重大違反消費者保護法有關保護消費者規定之行為，限由行政院消費者保護委員會消費者保護官行使，似有違反消費者保護法之嫌。