

最高行政法院 函

中華民國 100 年 8 月 5 日

院田文字第 1000000388 號

受文者：司法院

主 旨：檢送本院第三庭釋憲聲請書暨附件（附件詳如聲請書伍所載）各乙份，請 鑒核。

說 明：

- 一、依據司法院大法官審理案件法第 8 條第 1 項規定辦理。
- 二、本院第三庭於審理本院 99 年度上字第 512 號公職人員利益衝突迴避法事件時，認公職人員利益衝突迴避法第 15 條：「違反第 9 條規定者，處該交易行為金額 1 倍至 3 倍之罰鍰。」不符憲法比例原則之要求，侵害人民之財產權，有牴觸憲法第 15 條及第 23 條規定之情事，依行政訴訟法第 252 條、司法院大法官審理案件法第 5 條第 2 項及 鈞院釋字第 371 號解釋之意旨，裁定停止訴訟程序，聲請 鈞院為違憲審查。

院長 蔡進田

最高行政法院第三庭釋憲聲請書

壹、聲請解釋憲法之目的

聲請人審理本院 99 年度上字第 512 號公職人員利益衝突迴避法事件（即原因案件）（附件 1），認公職人員利益衝突迴避法（下稱衝突迴避法）第 15 條：「違反第 9 條規定者，處該交易行為金額 1 倍至 3 倍之罰鍰。」（下稱系爭規定）不符憲法比例原則之要求，侵害人民

之財產權，有牴觸憲法第 15 條及第 23 條規定之情事，爰依行政訴訟法第 252 條、司法院大法官審理案件法第 5 條第 2 項規定及 鈞院釋字第 371 號解釋之意旨，裁定停止訴訟程序，聲請 鈞院為違憲審查，宣告系爭規定違憲失去效力。

貳、疑義之性質與經過，及涉及之憲法條文

一、疑義之經過與性質

本件原因案件之被上訴人法務部，以上訴人群運環保股份有限公司為衝突迴避法第 3 條第 4 款所定臺南市議會第 16 屆市議員李天佑之關係人，自民國 95 年 3 月 29 日起至 96 年 11 月 14 日止，向臺南市政府投標「臺南市 95 年度加強街道揚塵洗掃計畫」、「臺南市公有零售市場廢棄物委託清運後續擴充採購案」、「教育部委外清理位於中西區、北區鹽水溪岸外產業道路旁廢棄物及撈除水中飄浮物」、「臺南市肉品市場股份有限公司清運事業廢棄物」、「臺南市 96 年度加強街道揚塵洗掃計畫（後續擴充採購）」、「臺南市公有零售市場垃圾委託民間清運」、「臺南市肉品市場股份有限公司污泥委託清運」等 7 項勞務採購案，得標金額合計新臺幣（以下同）27,693,509 元，違反衝突迴避法第 9 條規定，乃依系爭規定，以 98 年 1 月 9 日法利益罰字第 0981100117 號處分書處上訴人罰鍰 27,693,509 元。上訴人不服提起訴願，經行政院於 98 年 7 月 14 日以院臺訴字第 0980088598 號決定訴願駁回。上訴人不服，向本院提起上訴。查衝突迴避法第 9 條規

定：「公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為。」違反此規定之法律效果，依系爭規定，處該交易行為金額1倍至3倍之罰鍰。系爭規定以交易行為金額為裁罰倍數基礎，且無合理最高限額限制，顯然過苛，流於恣意，不符處罰相當（責罰相當）原則，致生是否違反憲法比例原則，過度侵害人民財產權之疑義。

二、涉及之憲法條文

憲法第15條：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」及第23條：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場及見解

一、自衝突迴避法之立法過程可知，該立法係由立法委員主動提案，行政院原認無制定公職人員利益迴避專法之必要，嗣被動提付草案，多種版本一併逕付二讀而最終立法通過（參見：陳美伶，「烈日陽光，能讓政治清明嗎？」—檢視『公職人員利益衝突迴避法』之規範功能與適用疑義分析—」，憲政時代第34卷第4期，頁374），先予敘明。

二、依憲法第23條規定，憲法所保障人民之自由及權利在防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要時，得以法律限制之。據此規定，立法限制人民之自由及權利，須受到「目

的正當性」(鈞院釋字第 476 號解釋參照)及「比例原則」之拘束。前者係限制人民自由及權利之目的須在防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益範圍內；後者是限制人民自由及權利所採取之手段與目的間之關係，必須是手段可以達到目的(適合性原則)、選擇之手段對人民造成侵害最小(必要性原則、最小侵害性原則)及限制人民自由及權利所追求之公益應大於所用手段對人民所造成之損害(不利益)，即應合乎比例(狹義比例原則、損益衡平原則)。

三、系爭規定係對衝突迴避法所稱之公職人員及其關係人違反同法第 9 條之行政法上不作為義務，以罰鍰為處罰手段，其處罰內容以「交易行為金額」為裁量處罰 1 倍至 3 倍之基礎。對違反此行政法上不作為義務者(違規者)處以罰鍰，係侵害其財產權。是以系爭規定有無牴觸憲法第 23 條規定，即應審查系爭規定結合衝突迴避法第 9 條之立法目的是否具有正當性；以行政秩序罰作為手段，有無助於該立法目的之達成；有無行政秩序罰以外，其他侵害較小且能達成相同目的之手段可資運用；系爭規定結合衝突迴避法第 9 條所要達到之目的，與以「交易行為金額」為裁量處罰 1 倍至 3 倍罰鍰基礎，對違規者之財產權所造成之侵害相較，是否合乎比例。查衝突迴避法之立法目的在於「促進廉能政治、端正政治風氣」、「有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送」(第 1 條)，係為增進公共利益，系爭規定結合

衝突迴避法第 9 條同此目的，自具目的正當性。又公職人員及其關係人如與公職人員服務機關或受其監督之機關為交易，極易製造貪污或利益輸送之環境，衝突迴避法第 9 條予以禁止，課公職人員及其關係人以不作為義務，違反者，系爭規定以處罰鍰作為處罰手段，確保公職人員及其關係人遵守衝突迴避法第 9 條之不作為義務，有效減少發生貪污或利益輸送之溫床，以遏阻貪污腐化暨不當利益輸送，系爭規定有助於衝突迴避法第 9 條目的之達成。而且系爭規定以行政秩序罰而非以刑罰為法律效果，立法者已顧及「刑罰節約」原則，且難認明顯有其他可與處罰鍰達到相同效果，但對違規者自由及權利侵害較小之手段，應可認其在立法者選擇具有必要性手段之自由形成範圍內。所餘應探究者，乃系爭規定是否符合狹義比例原則之問題。

- 四、法律對違反行政法上義務者處以罰鍰，其內容是否符合狹義比例原則，乃在於其是否符合處罰相當原則或責罰相當原則。此與處罰鍰之法律，有無顧及違反行政法上義務者受責難程度、維護公共利益之重要性及急迫性、違規情節輕重、有無合理最高額限制有關。當罰鍰內容顯然過苛、流於恣意，則不符處罰相當或責罰相當原則（鈞院釋字第 327 號、第 356 號、第 616 號、第 641 號及第 685 號解釋參照）。基於以下理由，聲請人認系爭規定顯然過苛、流於恣意，不符處罰相當或責罰相當原則，違反狹義比例原則，過度侵害人民之財產權：

- (一) 以獲財產上不法利益為目的之不法行為，關係其不法性高低者，乃其因不法行為所得不法利益之多寡，而非不法行為所涉及之交易金額，此觀諸行政罰法第 18 條第 1 項、第 2 項及刑法第 58 條規定甚明，此乃處罰法上之一般法律原則。系爭規定以與違規行為不法性內涵無甚關聯性之交易行為金額作為裁罰倍數基礎，已屬恣意。
- (二) 衝突迴避法第 9 條課公職人員及其關係人以不得與公職人員服務機關或受其監督之機關為交易，係在藉減少貪污或利益輸送環境之產生，達到「促進廉能政治、端正政治風氣」、「有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送」之目的。換言之，違反衝突迴避法第 9 條不作為義務者，充其量僅是「危險犯」，並非是已經有貪污或不當利益輸送行為（及發生結果）之實害犯，其對衝突迴避法所要維護法益之侵害，尚非屬急迫。而依該法主管機關之見解，衝突迴避法第 9 條規定所稱之「服務機關」，包括兼職機關，監督機關包括直接監督或間接監督機關，乃至於擔任機關內部任務編組之委員，就該特定任務之決定事項（法務部 92 年 11 月 14 日政決字第 0921119675 號函），打擊面甚廣。在有些情形，衝突迴避法第 9 條要防止衝突迴避法所要保護法益受侵害之危險性，尚非屬高度。

依經驗法則，交易行為金額與因此交易行為所能得之利益（利潤）有相當大之差距。以本件聲請之原因案件為例，依上訴人所營事業（附件 2）及本件違規之交易行為類別，屬於當時「營利事業各業所得額同業利潤標準」中「環境衛生及污染防治服務業」，其各小業之淨利率自百分之十三至百分之十八（附件 3），即令以最高百分之十八計算，依系爭規定裁罰交易行為金額 1 倍至 3 倍，約等同裁罰所得利益之 5.6 倍至 16.7 倍。規範處罰行政不法行為之行政罰法第 18 條第 2 項，就違反行政法上義務所得利益超過法定罰鍰最高限額，僅規定在所得利益範圍內酌量加重，不受法定罰鍰最高額之限制。甚且規範刑事不法行為之刑法第 58 條，亦僅規定科罰金時，如犯罪所得利益超過罰金最多額時，於所得利益之範圍內酌量加重。相較之下，系爭規定之處罰鍰，不但超過違反衝突迴避法第 9 條不作為義務所得利益，而且達數倍乃至於十幾倍以上。甚且因系爭規定無合理最高額限，在交易行為金額甚大之個案情形，處罰金額有無限擴大之可能。就在對侵害衝突迴避法所要維護之法益尚不急迫之違規行為，僅憑將來有發生貪瀆或不當利益輸送行為之可能，賦予如此嚴重之罰鍰法律效果，其處罰過苛而過度侵害違規

者之財產權，彰彰甚明。

(三) 系爭規定依交易行為金額裁罰 1 倍至 3 倍罰鍰，看似除以交易行為金額作為區分違規情節標準外，尚授與處罰機關斟酌其他違規情節而為裁罰。然而系爭規定以交易行為金額為裁罰基礎，交易行為金額遠逾所得利益，已如上述，即使僅裁罰交易行為金額之 1 倍，已屬過高，此不啻以交易行為金額作為區分違規情節為唯一標準，並據以計算罰鍰金額，亦屬恣意不合理。

五、法務部所擬具衝突迴避法修正草案（見原因案件卷），其將原第 9 條規定修正增加但書規定，改列為第 1 項，系爭規定則修正為：「違反第 9 條第 1 項規定者，處新臺幣 50 萬元以上 500 萬元以下罰鍰。但交易金額在新臺幣 10 萬元以下者，處該交易金額 1 倍至 3 倍之罰鍰。違反第 9 條第 2 項規定者，處新臺幣 10 萬元以上 100 萬元以下罰鍰。」非主要以交易行為金額作為裁罰一定倍數罰鍰為基礎。就其修正草案總說明四：「……又公職人員或其關係人如與公職人員服務之機關或受其監督之機關為特定交易行為時，原第 15 條規定應處以交易行為金額 1 倍至 3 倍之罰鍰。然如交易行為金額甚高，科罰 1 倍至 3 倍罰鍰，將導致違反行政法上義務之罰鍰較違反刑事違法案案件之罰金數額過高之輕重失衡現象，……。」此亦可為系爭規定恣意不合理，不符處罰相當（責罰相當）原則，得一佐證。

肆、綜上所陳，依聲請人合理之確信，認為系爭規定有牴觸
憲法第 23 條及第 15 條之疑義，爰以之為先決問題裁定
停止本院 99 年度上字第 512 號公職人員利益衝突迴避
法事件之訴訟程序，提出上開形成確信違憲之具體理由
為本件之聲請。

伍、關係文件之名稱及件數

附件 1：本院 99 年度上字第 512 號卷宗影本 1 件。

附件 2：群運環保股份有限公司之公司登記資料查詢表
1 紙。

附件 3：95 年度及 96 年度營利事業各業所得額同業利
潤標準（節本）2 紙。

此 致
司 法 院

聲請人：最高行政法院第三庭

審判長法官 黃璽君

法官 楊惠欽

法官 吳東都

法官 陳金圍

法官 蕭惠芳

中 華 民 國 1 0 0 年 7 月 2 8 日

（本件聲請書附件略）